UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Les Grands Réseaux
de
Chemins de Fer Français depuis la crise

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit le lundi 31 Mai 1937, à 14 h.

PAR

G. LAURENT

JURY :

M. CAVARÉ, Professeur
M. FROMONT, Professeur
M. ROUSSEAU, Professeur, Président

RENNES
IMPRIMERIES RÉUNIES (société coopérative), 22, RUE DE NEMOURS
—
1937

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542723_0035

LES GRANDS RÉSEAUX DE CHEMINS DE FER FRANÇAIS DEPUIS LA CRISE

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE RENNES — FACULTÉ DE DROIT

Les Grands Réseaux
de
Chemins de Fer Français
depuis la crise

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit
le lundi 31 Mai 1937, à 14 h.

PAR

G. LAURENT

JURY :

M. CAVARÉ, Professeur
M. FROMONT, Professeur
M. ROUSSEAU, Professeur, Président

RENNES
IMPRIMERIES RÉUNIES (société coopérative), 22, RUE DE NEMOURS
—
1937

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

Tout le monde paraît bien d'accord sur l'urgente nécessité d'une réforme du régime des chemins de fer actuellement déterminé par la Convention du 28 juin 1921, car la situation actuelle, avec un déficit sans cesse croissant, ne peut se perpétuer indéfiniment sans risquer d'aboutir à bref délai à une catastrophe.

Trois sortes de problèmes doivent retenir l'attention des Pouvoirs Publics et de leur solution dépendra, sinon la prospérité, du moins la disparition partielle de ce déficit :

1° *Problème juridique.* Ce problème est essentiellement celui des conditions dans lesquelles peut être modifié le contrat passé entre l'Etat et les Compagnies. Pour les uns, la convention de 1921 peut en raison des circonstances présentes être modifiée unilatéralement par la puissance concédante ; pour les autres au contraire, partisans du respect des contrats, elle ne saurait être modifiée que d'accord entre les parties contractantes.

2° *Problème financier.* La solution de ce problème est une des conditions essentielles du redressement de la situation des réseaux. Un certain nombre de clauses contenues dans la Convention de 1921 se sont révélées défectueuses à l'expérience : le fonds commun crée l'irresponsabilité financière des réseaux et en fait des régisseurs désintéressés ; la prime de gestion prévue

comme correctif, ne constitue pas un stimulant suffisant ; enfin l'indemnité d'éviction est trop favorable aux compagnies.

3° *Problème technique et commercial.* Ce problème est à proprement parler celui de l'adaptation des chemins de fer aux nécessités actuelles.

Toute industrie doit, pour subsister, se plier à la loi du progrès ; or les réseaux sont enserrés dans une réglementation étroite et désuète, ils sont soumis à des obligations très strictes tant au point de vue technique (voitures, nombre et composition des trains, etc.) qu'au point de vue de la fixation des tarifs. Leur situation s'est aggravée avec la crise économique et la concurrence croissante des autres moyens de transport ; ils se sont trouvés en présence d'une industrie en pleine évolution : l'industrie automobile, exempte de toute réglementation analogue et jouissant d'une liberté totale dans la fixation de ses tarifs.

Dès le début de la crise, les Pouvoirs Publics se sont préoccupés de ces divers problèmes, mais devant la complexité des faits, ils ont retardé toute solution.

Lorsque la situation du rail devint alarmante en 1933, toute une série d'actes législatifs et réglementaires intervinrent.

La restauration des chemins de fer fut amorcée par la loi du 8 juillet 1933 « tendant à adapter aux nécessités actuelles dans l'ordre technique et économique le régime des grands réseaux d'intérêt général » et les décrets d'application du 30 décembre 1933 et du 19 janvier 1934. Ces mesures se sont révélées insuffisantes pour rétablir l'équilibre financier des réseaux et pour faire face à la concurrence désordonnée des transports.

Les décrets-lois du 19 avril 1934, du 15 mai 1934, et du 30 octobre 1935, complétés par des règlements d'administration publique, ont posé les bases de la

coordination du rail et de la route, du rail et de l'eau, du rail et de l'air.

Malheureusement, si le principe de la coordination est facile à concevoir en théorie, son application est malaisée et à l'heure actuelle aucune réalisation pratique n'est à son actif. Mais avant d'aborder ces diverses questions, il nous paraît nécessaire de préciser dans quelles circonstances est apparu le déficit des chemins de fer et quelles en sont les causes déterminantes.

PREMIÈRE PARTIE

Les causes du Marasme ferroviaire

Nous n'avons pas la prétention de dresser un bilan complet de la situation critique des chemins de fer, dont la gravité est due à un certain nombre de causes sur l'existence desquelles l'accord s'est presque unanimement fait, seule est discutée la part de chacune dans le déficit total.

Nous nous sommes simplement efforcé de dresser une liste des institutions, des méthodes et des événements qui ont amené une telle perturbation. Les causes de cette situation sont d'ordres très divers : les unes sont le fait de la Convention, des Pouvoirs publics et de la législation, les autres sont imputables aux circonstances.

CHAPITRE I

Causes imputables à la Convention de 1921, aux Pouvoirs publics et à la Législation

La Convention du 28 juin 1921, intervenue entre l'Etat et les grands réseaux d'intérêt général au lendemain de la guerre, a été l'objet de nombreuses discussions tant à la Chambre des députés qu'au Sénat. De ces discussions qui attestent les divergences de vue, , et des études sur la crise ferroviaire, il résulte que deux tendances s'opposent quant à l'appréciation de cette convention. D'une part la thèse socialiste qui en fait la cause de la mauvaise situation des réseaux et ne voit leur salut que dans un régime tout différent : la nationalisation ; à l'opposé les compagnies concessionnaires et leurs défenseurs invoquent l'inapplication de la convention, les charges fiscales et sociales, les dépenses du personnel pour expliquer le déficit et la crise.

Ces défauts et cette violation de la convention vont apparaître dans l'étude de ses principes dominants : solidarité financière, équilibre obligatoire avec leur corollaire la prime de gestion, et en raison de leur importance nous consacrerons à chacune de ces clauses un développement particulier.

SECTION I

Les vices de la Convention de 1921

La convention de 1921, aux termes de son article 1er, poursuit un double but :

1° Une organisation commune destinée à assurer la coordination des différentes exploitations en concordance avec les intérêts généraux de la nation.

2° Une coopération des réseaux entre eux et avec l'Etat et une solidarité financière qui assure l'établissement et le maintien de l'équilibre entre les charges de toute nature et les recettes fournies par le trafic.

Nous laisserons de côté l'organisation administrative qui est réalisée par l'institution du conseil supérieur des chemins de fer et du comité de direction, organismes qui se superposent aux réseaux, pour insister sur l'organisation financière, qui est l'objet des plus vives critiques.

§ 1er. — Le fonds commun

1°) *Mécanisme du fonds commun*

Le système financier instauré par la convention de 1921 repose sur l'institution du fonds commun destiné à réaliser la solidarité financière des réseaux. Il consiste à ouvrir au Trésor public un compte spécial dans lequel viennent s'inscrire tous les excédents des réseaux bénéficiaires, ces excédents devant servir à venir en aide aux réseaux déficitaires.

Lorsque le besoin s'en fait sentir, on rétablit l'équilibre du fonds commun par un relèvement approprié des tarifs, car dans l'esprit du législateur l'équilibre doit être constamment réalisé : s'il y a déficit, il sera

comblé par une hausse des tarifs ; s'il y a trop d'excédents, les tarifs seront abaissés de façon à maintenir les bénéfices dans une limite raisonnable.

Ceci est l'organisation financière telle qu'elle doit fonctionner normalement. Mais en période exceptionnelle — comme il avait été décidé pour les périodes de 1921 à 1926, pour ne pas bouleverser l'économie générale par une majoration immédiate des tarifs — il se peut que toute action sur les tarifs soit impossible ou insuffisante ; dans ce cas le fonds commun est alimenté par des avances du Trésor, remboursables en deux ans. Ou bien, à la demande du Trésor momentanément défaillant, les réseaux émettent des obligations pour le compte de l'Etat qui en assumera les charges.

En définitive l'alimentation du fonds commun provient donc de deux sources seulement : des recettes du trafic, c'est-à-dire des usagers des chemins de fer et des avances du Trésor, c'est-à-dire des contribuables. Tout le mécanisme financier de la convention de 1921 revient en quelque sorte à mettre finalement en présence ces deux catégories : usagers et contribuables. Les premiers devront supporter immédiatement toutes les charges de l'exploitation des chemins de fer, toutefois dans le cas où ils ne le peuvent pas, une partie en est momentanément assumée par les contribuables; et lorsque le Trésor fait des avances au fonds commun, celui-ci ne peut les rembourser que par le jeu des excédents de recettes, souvent irréguliers et incertains. En théorie ce système est parfait, dans la pratique il soulève des difficultés d'autant plus importantes qu'à l'heure actuelle la crise ferroviaire coïncide avec la crise économique.

2°) *Résultats de l'application de ces principes*

Une première remarque s'impose, c'est que jusqu'à l'année 1929 l'équilibre des réseaux s'est réalisé dans les conditions prévues par la convention de 1921.

La convention de 1921 faisait un sort spécial aux insuffisances inévitables des premières années de l'après-guerre en prévoyant que le déficit des années 1921 à 1926 serait couvert par des emprunts dont le total s'est élevé à 5.272 millions ; à partir de 1927 les charges de ces emprunts devaient être remboursées à l'Etat par le fonds commun. En fait dès 1926, à la suite d'une élévation des tarifs-voyageurs et des tarifs-marchandises apparaît un excédent d'exploitation de 566 millions. Les années 1927, 1928 et 1929 se soldent tantôt par un excédent, tantôt par une insuffisance et au 31 décembre 1929 le solde du Fonds commun ne fait apparaître qu'une insuffisance de 70 millions.

L'équilibre s'est donc sensiblement réalisé, malgré la charge nouvelle de 500 millions par an remboursée à l'Etat depuis 1927 par le fonds commun pour la couverture du déficit des années 1921 à 1925.

Mais c'est à partir de 1930 que commence l'ère des grands déficits, accrus de jour en jour. Les exercices 1930 à 1935 inclus se sont clos de la façon suivante :

1930.	1.784 millions
1931.	3.091 millions
1932.	4.094 millions
1933.	4.388 millions
1934.	3.958 millions
1935.	4.402 millions

soit au total un déficit de 21.717 (1) millions pour ces six années.

D'autre part les mesures d'économie prises en 1935 dans le cadre de la politique générale de compression des dépenses publiques ont été abrogées et les lois

(1) R. Godfernaux : *Les grands réseaux de chemins de fer français* (année 1935), p. 36.

sociales votées au mois de juin dernier, puis la dévaluation monétaire se sont traduites par une augmentation des dépenses, qui iront en s'accentuant en 1937 à la suite de l'application du décret du 20 janvier 1937 dans les chemins de fer (semaine de 40 heures).

De ce fait, le déficit des réseaux atteindra, d'après les évaluations de M. Pomaret (1) rapporteur du budget des conventions à la Chambre, près de 5 milliards en 1936, et de 7 milliards en 1937.

Telle est la situation du fonds commun. Nous admettons la haute moralité de la conception, mais nous constatons que cette conception contient en germe tous les déficits des réseaux.

3°) *Défauts du fonds commun*

Le principe de cette institution tel qu'il ressort du régime de 1921 comporte une grave erreur : c'est une prime à la négligence, à l'indifférence, à tous les abandons.

En effet, les réseaux, moins favorisés par le trafic, moins bien outillés, parce que jusqu'alors leurs seules ressources ne leur permettaient pas d'engager de trop fortes dépenses, sont libérés de leurs scrupules d'économie ; la tentation est forte pour eux d'agrandir les installations, d'améliorer le matériel, sachant très bien que le voisin paiera.

Les autres, plus favorisés par le trafic, voyant le sort réservé à leurs excédents, sont petit à petit conduits à une gestion plus large, moins économe et ne feront rien pour développer leurs bénéfices.

---

(1) *Journal Officiel* du 17 décembre 1936 (débats parlementaires).

En outre, les facilités de trésorerie accordées aux réseaux en cas d'insuffisance : avances du Trésor, émission par les réseaux d'obligations dont l'Etat assure l'intérêt, l'amortissement et les frais réels de service jusqu'au moment où le fonds commun en opère le remboursement ne peuvent qu'inciter les réseaux à dépenser, surtout que toute émission profite à quelques banques, dont certains administrateurs sont en même temps administrateurs des réseaux.

De tels dangers n'échappèrent pas aux négociateurs de la convention de 1921 ; ils souhaitaient un moyen susceptible d'éviter l'indifférence des compagnies et de les inciter à développer le trafic avec le maximum d'économie dans l'exploitation. De ce désir est née l'institution de la prime de gestion.

§ 2. — La prime de gestion

Elle fait l'objet de l'article 14 de la convention. Comme sa définition l'indique, elle se propose deux buts : intéresser chaque réseau au développement de son trafic et à la compression de ses dépenses. Cette prime de gestion comprend deux parties indépendantes : la première (l'élément A) correspond à l'accroissement du trafic, qui est fonction de la progression des recettes.

Elle est calculée à raison de 3 % de l'excédent des recettes de l'exercice en cause par rapport aux recettes de 1920, compte non tenu des majorations de tarifs. Lorsque cet excédent dépasse 20 % de la recette de 1920, le taux applicable sera amené à 2 %.

La deuxième (l'élément B) correspond à l'économie, c'est-à-dire à l'effort accompli par le réseau pour réaliser une diminution du déficit annuel.

Elle est calculée à raison de 1 % de la diminution, par rapport à 1920, de l'insuffisance des recettes comparées aux dépenses ; ou de 1 %, si les recettes dépassent les dépenses, du montant total de l'excédent et de l'insuffisance de 1920.

D'autre part à partir du moment où l'équilibre du fonds commun sera réalisé, l'élément B de 1 % sera lui-même majoré de 1 % de la diminution de l'insuffisance ou de l'accroissement de l'excédent par rapport à l'exercice d'équilibre.

Ce système, esquissé dans ses grandes lignes, semble logique. Cependant nombreuses sont les critiques qui lui sont adressées, on lui reproche notamment :

1°) De ne pas intéresser suffisamment les réseaux à économiser le plus possible.

2°) De fonctionner même en cas de déficit et de ne pas prévoir de pénalités en cas de mauvaise gestion.

3°) De ne pas tenir compte de l'ensemble des charges d'établissement pour le calcul de l'élément B (1).

4°) Enfin de limiter outre mesure l'extension des primes du capital comme celles du personnel. Ces écrêtements aboutissent, en effet, à rendre trop faibles et dans certains cas sans intérêt pratique les gratifications accordées aux réseaux.

En ce qui concerne la part revenant au capital, il est stipulé que si le montant total de la prime vient à dépasser le 1/3 du dividende minimum prévu par la convention pour chaque réseau (§ D de l'article 15), la moitié est alors versée au fonds commun ; et que, si

---

(1) Les recettes de l'élément B comprennent contrairement à celles de l'élément A le produit des majorations de tarifs. Les dépenses comprennent la totalité des frais d'exploitation, la moitié des charges d'établissement et les primes relatives à l'exercice antérieur.

après ce prélèvement le surplus dépasse les 2/3 de la dite somme, le fonds commun recevra les 2/3 du nouvel excédent.

Un procédé analogue est prévu pour enrayer le doublement indéfini de la prime attribuée aux agents des réseaux.

La nécessité s'impose donc de modifier et de compléter ce système des primes de façon à tenir compte des efforts méritoires des compagnies aussi bien que de leurs défaillances.

Section II

L'inapplication de la convention de 1921 par les Pouvoirs Publics

En étudiant le mécanisme du fonds commun, nous avons vu que les recettes des réseaux doivent être mises en harmonie avec leurs charges, de façon à éviter que le déficit ne s'installe dans le fonctionnement des chemins de fer. Si cet équilibre est rompu, le remède préconisé consiste dans une majoration des tarifs.

Or l'une des causes les plus importantes de l'extension du déficit de 1930 est sans contexte la non-application du principe de l'automaticité des tarifs destiné à couvrir les insuffisances de cet exercice.

Déjà, dès le mois d'octobre 1928 et à maintes reprises en 1929 les réseaux réclamaient au gouvernement un relèvement des tarifs. Cette demande était justifiée à la suite de la hausse du coût des matières premières et de l'augmentation des traitements du personnel. Il en résulta une dépense supplémentaire d'exploitation annuelle de plus de 1.900 millions par rapport aux dépenses de 1928, qui n'était compensée par aucune recette supplémentaire.

A ce moment-là, en pleine période de prospérité, une augmentation des tarifs était possible et les usagers en mesure de la supporter, d'autant plus que c'était encore en France que les tarifs des marchandises et des voyageurs avaient subi le moins d'augmentation (1).

1° *Tarifs-voyageurs*

France.	0,68
Italie.	0.98
Belgique.	1,16
Allemagne.	1,45
Grande-Bretagne.	1,50
Suisse.	1,50

2° *Tarifs-marchandises*

France.	1,16
Belgique.	1,22
Suisse.	1,31
Allemagne.	1,40
Italie.	1,45
Grande-Bretagne.	1.60

De ce tableau, qui a été dressé en prenant pour base en 1913 le coefficient 1, il résulte que les tarifs actuels des voyageurs sont inférieurs aux tarifs de 1913 en valeur-or et à ceux des autres pays.

Pour les marchandises, les tarifs dépassent de 16 % ceux d'avant-guerre, mais ils sont inférieurs à ceux des pays cités.

---

(1) *L'Animateur des Temps Nouveaux* du 30 octobre 1931, p. 9.

En juin 1930, M. Fournier, sous-gouverneur de la banque de France, fut chargé par le gouvernement de faire une enquête sur la situation des chemins de fer. Son rapport fut publié en janvier 1931.

Les principaux remèdes consistaient dans un relèvement des tarifs compensés en partie par des dégrèvements fiscaux, dans une réorganisation du contrôle de l'Etat et une compression des dépenses d'exploitation. Il proposait une majoration des tarifs : 24 % pour les voyageurs, 10 % pour les marchandises, ce qui devait rapporter deux milliards, et une majoration des abonnements de banlieue, ce qui devait rapporter 100 millions.

Dès que ces propositions furent connues, il s'éleva de toutes parts de vives protestations, et le gouvernement, craignant l'impopularité de telles mesures, s'opposa à toute augmentation des tarifs qui risquait d'accentuer la baisse du trafic et de détourner définitivement du rail certains transports.

Dès lors, pour faire face aux insuffisances croissantes du fonds commun, le gouvernement n'avait plus que deux moyens : les avances du Trésor ou l'emprunt ; il préféra le deuxième procédé, plus commode pour lui, mais plus onéreux pour la collectivité.

,Cette politique suivie depuis 1930 par le gouvernement en matière ferroviaire a abouti à dégager momentanément le présent, pour obérer lourdement l'avenir : en effet les réseaux ont été invités chaque année à contracter des emprunts pour couvrir leurs insuffisances et les charges budgétaires de ces emprunts vont en augmentant : de 31 millions en 1931 elles passent à 139 millions en 1932, 405 millions en 1933, 767 millions en 1934, 1.150 milions en 1935, plus de 1.600 millions en 1936.

Il ne saurait en être autrement, puisque les charges de chaque emprunt nouveau viennent s'ajouter à celles

des emprunts émis antérieurement. C'est ce qu'on appelle en langage familier « la boule de neige » ou en langage technique l'inflation budgétaire; mais le résultat est le même pour le budget et le contribuable. Et si la situation économique ne s'améliore pas et si on continue à recourir à la solution paresseuse et funeste de l'emprunt, les dépenses budgétaires s'accroîtront automatiquement de 300 à 400 millions chaque année.

Section III

Les charges spéciales imposées aux Réseaux par la législation

Malgré les augmentations des traitements du personnel, malgré la hausse du coût des matières premières nécessaires aux chemins de fer, et la crise économique survenue en 1930, les réseaux arriveraient à réduire leur déficit dans de grandes proportions s'ils se trouvaient tant au point de vue de l'impôt sur les transports qu'au point de vue des charges sociales dans la même situation qu'en 1913, s'ils n'avaient pas à exploiter des lignes déficitaires et enfin s'ils n'étaient pas enchaînés dans un régime de règlements et d'autorisations au point de vue de la fixation et de l'établissement des tarifs.

§ 1er. — Les charges fiscales et les charges sociales

Une cause importante de la situation actuelle des réseaux réside dans les diverses charges imposées par l'Etat, en tête desquelles il faut placer l'impôt sur les transports.

1° *L'impôt sur les transports*

En 1913, cet impôt était de 12 % pour les voyageurs, les marchandises étaient exonérées, le bénéfice fut de 83 millions.

En 1930 l'impôt est passé de 12 % à 32,5 % (1) pour les billets ordinaires et à 65 % pour les suppléments perçus sur les places de luxe.

Pour les marchandises, il s'élève à 5 et 10 % (2) suivant les cas.

L'Etat a ainsi encaissé sur les transports près de 2 milliards, soit 24 fois plus ou 5 fois plus en valeur-or. Avec les impôts au taux de 1913 appliqués aux recettes de 1930, il n'aurait perçu que 400 millions, soit 1,600 millions de moins. Par voie de conséquence, le déficit des réseaux se serait trouvé diminué de ce même chiffre.

Cette fiscalité, déjà excessive pour les transports de marchandises, devient prohibitive pour les transports de voyageurs et l'on conçoit aisément que les réseaux, qui ne peuvent dépasser une certaine limite dans les sommes à demander au public, trouvent dans les exigences de l'Etat une singulière aggravation pour redresser leur situation.

Un abattement très important devient absolument indispensable. On demeure stupéfait de constater qu'alors que dans certains pays voisins du nôtre (Angleterre, Suisse) il n'existe pas d'impôt ni sur les voyageurs, ni sur les marchandises, qu'en Italie et en Belgique l'impôt est uniformément de 2 %, qu'en Allemagne, dont la situation de trésorerie n'est pas particulièrement brillante, il n'excède pas 7 % pour les

---

(1) Loi du 3 août 1926.
(2) Loi du 29 juin 1918.

marchandises et 16 % pour les voyageurs, il atteint en France les chiffres élevés de 32,5 % pour les voyageurs de trains ordinaires, 65 % pour les voyageurs de places dej luxe et 10 % pour la majeure partie des marchandises.

L'Etat doit réduire ses exigences en matière d'impôt, c'est d'ailleurs l'opinion de tous ceux qui s'intéressent à la gestion des réseaux et cette unanimité de vues a heureusement influé sur les négociations intervenues entre l'Etat et les Compagnies en juillet 1933.

2° *Les charges sociales*

L'Etat ne se contente pas des charges fiscales, il impose également aux réseaux, en vertu de la convention de 1921 un certain nombre de charges qui répondent peut-être à des considérations d'ordre social, mais qui ne correspondent à aucun souci de bonne gestion industrielle. Parmi ces charges figurent notamment :

a) Les réductions qui varient de 30 à 70 % en faveur des familles nombreuses;

b) Les réductions (50 à 70 %) en faveur des réformés de guerre;

c) Les réductions du prix de transport en faveur des voyageurs de banlieue.

Il est établir que ces diverses charges sociales occasionnent annuellement aux réseaux une perte sèche de 350 millions.

Certes, nous ne contestons pas la légitimité de ces réduction, mais on ne peut manquer de remarquer que le Parlement d'accord avec les gouvernements s'est montré généreux, a toujours soigné sa popularité en en mettant les frais au compte des réseaux.

C'est un des points où intervient de la façon la plus aiguë la notion du caractère juridique des chemins de fer : si ceux-ci constituent un service public propre-

ment dit, avec toutes les conséquences qui en découlent, les réductions accordées par les Pouvoirs publics se justifient sans difficultés. Il ne saurait en être de même quand on retient la thèse de l'équilibre nécessaire des recettes et des dépenses de laquelle découle la notion de déficit à combler et à éviter pour l'avenir. La seule conclusion logique et juste qui ressort de cette discussion c'est que ces charges devraient être mises au compte du budget de l'Etat. C'est d'ailleurs ainsi que l'a compris l'Etat Belge qui indemnise chaque année la société nationale des chemins de fer belges pour les charges qu'elle assume de la sorte par un crédit régulièrement prévu au budget de l'Etat.

3° *Les dépenses imposées pour les services publics*

D'autres charges, dont le caractère est différent mais dont l'importance est à souligner, sont imposées aux réseaux. Elles constituent, pour la plupart, la contrepartie d'avantages (avances de trésorerie, annulation de dettes, etc...) que les réseaux ont obtenus à diverses périodes critiques de leur exploitation.

Si ces charges ne peuvent, quant au principe, être remises en discussion, il n'en demeure pas moins que, par le jeu des circonstances, elles se sont accrues, bien au-delà de la limite que l'on avait pu prévoir à l'origine.

Une simple énumération de ces charges suffira pour fixer les idées :

Réduction (50 % environ) sur les prix des tarifs commerciaux, en faveur des transports effectués :

a) Pour le compte de certains départements ministériels (guerre, marine, finances, P. T. T., etc.) ;

b) Pour le compte personnel des militaires et marins de carrière (transports de mobilier) ;

— Réduction de 75 % sur les prix des billets en faveur des militaires et marins de tous grades et assimilés ;

— Gratuité en faveur des personnes (ascendants ou descendants) qui se rendent aux lieux d'inhumation des militaires morts à la guerre ;

— Réduction de 50 % accordée pour les transports d'indigents rapatriés ;

— Réduction de 50 % accordée aux ouvriers chômeurs rapatriés, tant pour le transport et celui de leur famille, que pour le transport de leur mobilier ;

— Carte de surclassement en première classe pour le prix de la troisième classe, en faveur des officiers de réserve ;

— Réduction de 50 % sur le prix des billets en faveur de certains fonctionnaires (instituteurs, agents des P. T. T., etc...).

Ces charges, dont le total s'élève à 900 millions par an, sont d'ordre contractuel ; elles ne constituent pas un prélèvement arbitraire de l'Etat sur les réseaux, qui en ont admis le principe. Qu'on se souvienne notamment que lors de la préparation de la convention de 1921, les réseaux ont obtenu la remise totale des dettes envers l'Etat s'élevant au chiffre coquet de 4,773 millions, ainsi que le paiement des annuités d'insuffisance des exercices de 1921 à 1926.

Mais on doit remarquer que ces charges, normales dans leur principe, ne demeurent pas invariables, elles augmentent sans cesse d'importance, surtout en ce qui concerne les transports pour l'Administration des Postes.

On sait que le matériel de cette administration a largement augmenté de puissance, de tonnage au cours de ces dernières années et qu'elle a augmenté le poids des colis qu'elle accepte, ce qui constitue d'ailleurs une concurrence directe aux réseaux.

D'autre part le budget de la Défense nationale, dont le montant se chiffre par des milliards, ne se trouverait pas sensiblement grossi par l'incorporation de quelques dizaines de millions de frais de transport que ce département économise actuellement au détriment des compagnies.

Il serait normal, équitable que ces charges fussent révisées de manière à ce que leur importance revint à ce qu'elles étaient à l'origine.

§ 2. — L'exploitation des lignes déficitaires

Pour bien comprendre la situation critique dans laquelle se trouvent les chemins de fer, il convient de se reporter à l'époque où se généralisa le rail comme moyen de transport.

Constituant un progrès technique considérable et apportant de grands avantages économiques dans les régions où on l'installait, le chemin de fer s'imposa comme le seul moyen de transport moderne. Or, on s'aperçut très vite que pour être rémunératrices les voies ferrées devaient se limiter aux principaux courants économiques, sinon leurs recettes étaient insuffisantes pour couvrir toutes les charges d'établissement et d'exploitation.

Malgré cette constatation, les Pouvoirs Publics s'efforcèrent de doter le pays, en dehors des artères principales, d'un ensemble de petites lignes constituant des réseaux très denses ; et le programme Freycinet de 1879 accrut le réseau français, qui était de 23.000 kilomètres de 8.000 kilomètres de lignes nouvelles dont la plupart se révélèrent déficitaires.

Ce déficit était prévu et les conventions de 1883, tenant compte des insuffisances possibles des recettes, autorisèrent le déversement sur ces lignes secondaires d'une partie du produit des lignes principales.

Une telle politique, répondant à des considérations sociales et nationales, permit l'établissement dans le cadre départemental des voies ferrées d'intérêt local et l'extension des voies ferrées d'intérêt général.

Le déficit de ces lignes secondaires s'est notablement aggravé au cours des années qui ont suivi la guerre ; il provient, d'une part, de la disproportion entre les moyens d'exploitation utilisés et le trafic possible, d'autre part de la désaffection du public pour un moyen de transport qui trop souvent ne lui donne pas les commodités qu'il est en droit d'en attendre. Les moyens d'exploitation sont à peu près les mêmes sur les lignes à faible trafic et sur les artères principales, les mêmes règles de mouvement y sont appliquées, le même matériel lourd y circule fréquemment.

Chacun connaît la petite ligne sur laquelle roulent trois trains par jour dans chaque sens. Chaque convoi nécessite quatre employés et comprend trois à quatre voitures de 3e classe et une voiture mixte de 1re, 2e classe. Les voyageurs sont dans la proportion de 1 ou 2 sur 10 places disponibles. Ces trains rencontrent fréquemment des passages à niveau gardés chacun par un ménage d'employés et, de temps en temps des gares avec un personnel peu occupé et mal utilisé. Dans ces conditions, le prix de revient des transports devient prohibitif.

En présence d'un tel état de choses, certains ont tendance à accuser les compagnies de routine et de stagnation. Rien n'est plus inexact. Il n'y a là de leur part que simple obéissance au cahier des charges, aux lois et conventions en vigueur.

Le cahier des charges, élaboré en 1857 au moment où le rail possédait le monopole de fait des transports terrestres, contient un certain nombre de dispositions qui doivent être remaniées profondément ; car un système de réseaux ferrés logique et rentable doit possé-

der une réglementation toujours adaptée aux nécessités présentes et modifiable rapidement pour satisfaire les diverses branches de la production.

Ainsi l'effort des réseaux aurait pu porter plus loin s'ils n'étaient entravés par ces multiples obligations qui paralysent leur action en face des concurrents entièrement libres de leurs moyens. Cet inconvénient apparaît dans toute sa rigueur, quand la nécessité se fait sentir de pratiquer de nouveaux tarifs.

§ 3. — La réglementation excessive de la procédure tarifaire

Les compagnies de chemins de fer ne sont pas libres de fixer elles-mêmes leurs tarifs. Cette situation constitue pour elles une grave infériorité dans leur réaction contre l'emprise de l'automobile et des voies navigables.

En effet aucun prix de transport ne peut être mis en vigueur par les chemins de fer sans une homologation du ministre des Travaux Publics. Cette homologation intervient à la suite des propositions faites par les réseaux, propositions qui doivent être affichées pendant au moins un mois et publiées au *Journal officiel*. Il n'y a d'exception à cette règle que pour les tarifs d'exportation, qui peuvent être mis en vigueur dans les 5 jours de leurs propositions, sauf veto du ministre, et pour les tarifs de transit qui peuvent être appliqués immédiatement.

D'autre part, les tarifs, qui ont été abaissés, ne peuvent être relevés avant un délai minimum de trois mois pour les voyageurs et un an pour les marchandises.

En principe, les propositions des réseaux sont soumises à une enquête de la part du contrôle de l'Etat

et à des discussions au sein du Conseil supérieur des chemins de fer.

Elles doivent être accompagnées d'une note spéciale très détaillée comportant tous les éléments permettant au ministère d'apprécier le bien-fondé. Cette note doit indiquer, notamment, les recettes moyennes des prix en vigueur et des prix proposés, les coefficients de majoration par rapport aux tarifs d'avant-guerre et les recettes escomptées du fait de la tarification nouvelle. Lorsqu'une concurrence menace le trafic ferroviaire, le chemin de fer examine les mesures diverses à prendre et l'importance des réductions à consentir pour maintenir à ses lignes le trafic menacé.

Dans cet examen, il ne doit pas être perdu de vue que, au contraire du service concurrent qui peut pratiquer des prix différents suivant les clients, le chemin de fer est tenu d'appliquer à tous, sur la même relation et dans les mêmes conditions, le même prix.

Il est donc indispensable de regarder si le sacrifice à faire et le trafic à récupérer se présentent dans des conditions telles que le résultat définitif de l'opération ne doit pas être purement et simplement une perte de recettes pour le réseau du fait de l'obligation d'appliquer les prix réduits non pas au seul tonnage enlevé par le concurrent, mais à la totalité du tonnage circulant sur la relation concurrencée.

Lorsque la décision est prise par le réseau intéressé de faire la proposition, celle-ci doit être soumise à une commission inter-réseaux en vue des répercussions éventuelles sur le trafic des autres réseaux, puis elle est soumise à la conférence des Directeurs et au Comité de direction. La proposition est ensuite soumise à l'homologation et les prix sont mis en vigueur dès réception de l'homologation.

Le délai pour l'approbation ministérielle est extrêmement variable : il peut aller de six semaines à trois

ans. D'ailleurs le ministre ne donne plus que des homologations à titre provisoire, marquant ainsi, pour lui, la possibilité de les révoquer à tout moment.

Cette difficulté de mettre en vigueur des prix réduits de défense contre la concurrence n'est pas la seule infériorité, ni peut-être même la plus grave du chemin de fer vis-à-vis de ses concurrents : une autre infériorité résulte du fait que le chemin de fer, service public, est tenu d'accepter tous les transports qui lui sont remis, quelles que soient la nature des marchandises et leur destination, alors que les autres moyens de transport, services privés, exploités uniquement avec le souci du profit commercial à en tirer, sont absolument libres et de la nature du tonnage des marchandises à transporter et des relations sur lesquelles le service est effectué.

Cette situation fait que le chemin de fer est obligé de s'outiller pour faire face au maximum de trafic possible, alors que l'automobile, par exemple, ne prend le trafic que dans la limite de ses moyens d'action et choisit naturellement le plus rémunérateur.

Ces règles si strictes, qui ont été imposées au chemin de fer au point de vue de l'établissement des tarifs, de l'obligation de transporter, ne se justifient plus en face de la concurrence des transports. Il est essentiel, pour rétablir l'égalité, d'assouplir ces dispositions, spécialement les formalités d'homologation et celles qui concernent les réductions de tarifs à consentir, soit pour conserver certains trafics menacés, soit pour en ramener certains autres qui, peu à peu, ont disparu.

Nous en avons terminé avec les causes du déficit ressortissant à la convention, aux Pouvoirs Publics et à la législation en vigueur.

Nous devons, maintenant, rechercher et indiquer les causes de ce marasme ferroviaire imputables aux circonstances.

CHAPITRE II

Causes ressortissant aux circonstances

A l'origine de la crise que traversent, depuis 1930, les chemins de fer français, il y a deux phénomènes bien distincts : la crise économique mondiale et la concurrence croissante de l'avion, de la navigation intérieure et de l'automobile. La part qui revient à chacun d'eux dans la baisse des recettes et du trafic des réseaux n'est pas facile à déterminer avec précision.

Toutefois, malgré leur effet convergent sur l'activité ferroviaire, la crise économique et la concurrence des autres modes de transport constituent des phénomènes trop importants pour que leurs incidences sur les chemins de fer ne méritent pas d'être étudiées séparément.

Nous examinerons donc, successivement, leurs répercussions sur l'exploitation ferroviaire.

Section 1

La crise économique

La crise économique est un phénomène universel qui a touché tous les pays. Elle se traduit par un ralentissement prodigieux des échanges tant nationaux qu'internationaux.

Sur le plan international, les pays, devenus farouchement protectionnistes, se sont mis à développer leurs productions et cherchent à se suffire eux-mêmes

sans l'aide des voisins. La conséquence qui en résulte, c'est que le commerce mondial a baissé de plus de 60 % en valeur.

Une contraction aussi violente des échanges ne pouvait manquer d'affecter profondément l'activité des chemins de fer du monde entier, qui profitaient du trafic international et du trafic de transit.

D'autre part, le public, touché par la crise à des titres divers, recourt moins fréquemment aux modes de transport qu'en période de prospérité ; et lorsqu'il voyage c'est plus par nécessité que par agrément. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer aux statistiques relatives à l'entrée en France des touristes étrangers et nous constatons une tenace diminution du nombre de ces touristes : de 1929 à 1933 le nombre des touristes anglais est tombé de 880.000 à 585.000, celui des Etats-Unis de 296.000 à 101.000, et d'Amérique du Sud de 150.000 à 11.000. Au total le nombre des visiteurs a décru de plus de moitié en 1933.

Une telle situation devait se traduire, pour nos compagnies de chemin de fer, par de nouvelles et importantes moins-values de recettes. Voici les recettes des grands réseaux pendant les huit dernières années, les chiffres sont éloquents :

Année	1929	: 15,734	millions
—	1930	: 15,683	—
—	1931	: 14,293	—
—	1932	: 12,052	—
—	1933	: 11,378	—
—	1934	: 10,846	—
—	1935	: 9,839	—
—	1936	: 9,946	—

Ce tableau nous montre que la chute des recettes, à peine accusée en 1930, s'accentue en 1931 et devient considérable pour les derniers exercices. Le trafic des

réseaux, qui a fléchi de 9,18 % en 1931 et de 15,6 % en 1932, accuse une diminution de plus de 35 % en 1935.

Toutefois il y a lieu de noter que, pour la première fois depuis 1929, l'exercice de 1936 se solde par une plus-value de 107 millions par rapport à l'année précédente. Cette amélioration bien que faible en apparence est encourageante et marque le début de la reprise des affaires qui ira en s'accentuant cette année, car les diverses manifestations prévues au cours de l'Exposition Internationale attireront à Paris une foule de visiteurs étrangers et provinciaux et les chemins de fer seront les premiers à en bénéficier.

Si nous rapprochons les recettes de 1936 (9,946 millions) et les recettes de 1929, année du plus fort trafic (15,734 millions) nous constatons une baisse de l'ordre de 5,768 millions. Dès lors, une question se pose, c'est de savoir quelle est la part de responsabilité incombant à la crise économique, car dans ces chiffres rentre également la concurrence faite au rail par l'avion, les canaux et l'automobile.

L'estimation n'est pas facile à établir. En 1932, M. Daladier, alors ministre des Travaux Publics, évaluait à 2 milliards les conséquences de la crise sur l'exploitation ferroviaire, soit la moitié du déficit de cet exercice. Mais depuis cette époque, la baisse des recettes s'est accrue et il semble qu'à l'heure actuelle la part de responsabilité de la crise soit plus grande.

Contre la baisse du trafic, résultant de la crise, on ne peut rien en dehors des économies et des compressions du personnel et quelle que soit l'excellence des remèdes préconisés ou apportés aux maux dont souffrent les chemins de fer, seul le retour à la prospérité fera disparaître cette partie du déficit imputable à la crise.

SECTION II

La concurrence croissante faite aux Chemins de fer par les autres modes de transports

La concurrence entre les divers modes de transport n'est pas un problème nouveau, mais depuis quelques années elle s'est considérablement développée dans tous les pays, et elle constitue la principale des causes d'ordre permanent de la crise ferroviaire.

De ce fait, le rail a perdu la prépondérance presque absolue dont il jouissait dans le domaine des transports terrestres : ni pour les marchandises, ni pour les voyageurs il n'a conservé le monopole de fait qu'il détenait depuis fort longtemps, et en fonction duquel fut établie la réglementation encore en vigueur ; désormais il le partage avec de nouveaux venus.

Trois concurrents d'inégale importance se sont dressés contre lui : l'avion, la navigation intérieure et l'automobile.

§ 1er. — L'avion

L'avion, qui était autrefois un engin essentiellement militaire et sportif, est entré maintenant dans le domaine commercial ; il est devenu un mode de transport, actuellement en pleine évolution, et dont les possibilités d'avenir sont illimitées.

Sa concurrence longtemps imprécise s'accentue à mesure que les lignes s'organisent, que les distances s'allongent, que les appareils deviennent plus confortables et plus sûrs, et que les prix diminuent.

En 1935, les lignes aériennes françaises s'étendaient sur une distance de 37,900 kms. contre 5,500 kms en 1920.

Le nombre de kilomètres parcourus passaient de 860.000 à près de 10.000.000 kms. Celui des passagers de 1,380 à 55.600.

Le tonnage transporté de 50 tonnes en 1920 à 271 tonnes (courrier postal) et à 1.016 tonnes (messageries, journaux, excédents de bagages) en 1935 (1).

Cette extension du trafic aérien s'est traduit pour le rail par une perte de certaines marchandises et de certains voyageurs.

En effet, beaucoup d marchandises précieuses et légères ont délaissé le rail pour se confier aux ailes et ce sont encore celles qui payaient le mieux : lingots d'or, fleurs, primeurs de choix, articles de modes et de haute couture, etc...

La concurrence de l'avion s'exerce également sur les voyageurs des places de luxe, mais il est difficile de chiffrer la perte qui en résulte pour le rail. Toutefois un exemple fera apprécier son importance. En 1935 les lignes aériennes françaises et anglaises ont transporté environ 80.000 voyageurs entre Londres et Paris. Il s'agit là d'une clientèle aisée à jamais perdue pour les réseaux du Nord et de l'Etat, surtout attirée par la rapidité de l'avion contre laquelle le rail ne peut rien.

Si ce développement persiste, les transports ferroviaires à longue distance de voyageurs et de marchandises précieuses, auxquels la concurrence de l'automobile a fait peu de dommages jusqu'ici, seront sérieusement menacés.

A ce propos, il convient de faire une remarque qui n'est pas sans saveur : si l'avion peut proposer à sa clientèle des tarifs abordables, c'est grâce aux subventions de l'Etat. Car ses tarifs, le plus souvent, ne

---

(1) *Chronique des Transports* du 10 avril 1936.

couvrent même pas le prix de revient du transport. Or comme la diminution des recettes qui en résulte pour le rail creuse davantage le déficit de celui-ci, il s'ensuit que l'Etat s'appauvrit des deux côtés. En conséquence, les contribuables doivent supporter à la fois la charge que constituent pour eux les subventions de l'Etat et celle qui résulte du déficit causé au rail par cette concurrence inégale.

§ 2. — La navigation intérieure

Tout comme les transports aériens, les transports fluviaux ont pris de l'importance depuis la guerre.

Leur développement a été favorisé, d'une part, par les progrès techniques récents dont la batellerie a bénéficié (halage mécanique, navigation automotrice), lui permettant une plus grande rapidité de déplacement, et d'autre part, par l'apparition de grandes sociétés de transports fluviaux possédant un parc important de matériel moderne et de chalands spécialement aménagés pour certains transports.

On y voit, en effet, jusqu'en 1933 le nombre des bateaux automoteurs progresser, leur capacité s'accroître, le matériel se transformer et la traction électrique s'étendre.

En outre, des chalands se sont spécialisés pour des transports déterminés. Cette spécialisation est particulièrement marquée dans le transport des hydrocarbures, des produits chimiques et des liquides en vrac, notamment des vins d'Algérie transitant par bateaux-citernes de Rouen sur Paris et de la région de l'Est.

Enfin l'installation sur les péniches de réservoirs émaillés permet d'effectuer en quantité croissante des transports de liquides comestibles tels que vin, bière, lait, etc... La conséquence de tels perfectionnements,

c'est que la batellerie a été peu affectée par la crise économique. L'examen des statistiques nous le prouve amplement. Voici le total des marchandises embarquées de 1930 à 1934 (1) :

Année	1930	: 53,297	tonnes
—	1931	: 52,667	—
—	1932	: 50,943	—
—	1933	: 50,030	—
—	1934	: 51,008	—

De ce tableau, il résulte que le tonnage embarqué a décru de 6 1/2 % de 1930 à 1933 et de 5 % en 1934, tandis que le trafic ferroviaire pour les marchandises fléchissait à 28 % en 1933 et 31,8 % en 1934.

Cette diminution n'affecte que le trafic des bateaux tractionnés ; en revanche celui des bateaux à propulsion mécanique n'a cessé d'augmenter en dépit de la crise.

Voici, d'ailleurs, quelle a été au cours de ces mêmes années la part proportionnelle du trafic effectué par les automoteurs :

1930	:	9,6 %
1931	:	13,5 %
1932	:	18,3 %
1933	:	18,9 %
1934	:	22,9 %

La part des automoteurs atteint donc plus du cinquième du trafic total du réseau fluvial français.

Cette adaptation progressive de la batellerie aux méthodes modernes d'exploitation commerciale des voies navigables lui a permis de conserver une clien-

(1) *Chronique des Transports* du 25 février 1936.

tèle qui menaçait d'emprunter d'autres moyens de transports plus rapides.

La vision pittoresque, mais archaïque du marinier suivant lentement, le fouet sur l'épaule, la marche de ses chevaux de halage, est reléguée de plus en plus sur les canaux secondaires. Sur toutes les voies navigables à grand trafic les bateaux automoteurs et les péniches tractionnées par le halage électrique ont donné aux transports par eau une régularité et une vitesse jusqu'ici inconnues.

De tels progrès ont engendré une concurrence croissante entre le rail et la navigation intérieure dans la région du Nord, de l'Est et la partie inférieure du bassin Parisien. Jadis la batellerie ne transportait que des matières pondéreuses et de faible valeur, désormais elle recherche avec succès certaines marchandises de prix élevés.

De 1930 à 1935 le tonnage des combustibles minéraux et celui des matériaux de construction — type de frêt lourd — transportés par la voie d'eau a diminué de 11 % et de 16 %.

Au contraire sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, sur les produits industriels, qui sont des marchandises de prix, on enregistre une augmentation de 11 % et de 13 %. Ce trafic en voie d'accroissement était autrefois réservé aux chemins de fer.

Ce ne sont pas seulement les progrès techniques qui ont permis à la batellerie d'affronter le rail avec succès, mais certains avantages de droit ou de fait résultant d'un régime fiscal différent.

Les réseaux sont, en effet, tyrannisés par des règlements désuets et supportent la totalité des dépenses d'entretien des voies ferrées et une part importante de leur construction. Leur contribution fiscale atteint pres de deux milliards par an, sans compter les économies dont ils font bénéficier les services publics.

La batellerie, au contraire, jouit d'une plus grande liberté d'action et ne participe que dans une mesure infime aux dépenses d'amélioration des voies navigables. Sa contribution fiscale est de 25 millions alors que les seules dépenses d'entretien des canaux et les dépenses d'établissement — toutes deux à la charge de l'Etat — s'élèvent à 180 millions par an.

§ 3. — L'automobile

La concurrence de l'avion et de la navigation intérieure ne serait que peu de chose s'il ne s'y adjoignait celle de l'automobile de beaucoup la plus menaçante. En raison de son importance et pour plus de clarté dans l'exposé, nous examinerons successivement son développement, la façon dont elle s'effectue et la perte qu'elle fait subir au rail, enfin les causes de son succès.

Cette concurrence est un fait mondial, mais récent; elle s'est manifestée en France à partir de 1926. En quelques années la production a jeté sur les routes une masse de véhicules chaque jour croissante, capables de transporter de plus en plus vite un nombre de voyageurs et un tonnage de marchandises de plus en plus considérables.

L'offensive fut rapidement menée : en l'absence de toute réglementation, autobus, autocars, et camions se multiplièrent, concurrençant d'abord le rail, puis se concurrençant eux-mêmes mutuellement à mesure qu'ils pullulaient davantage et se lançant dans une guerre de tarifs, qui ne leur laissait parfois qu'un profit insignifiant.

Pour avoir une idée de l'importance de cette éclosion spontanée, il suffit de rappeler qu'entre 1929 et 1934

le nombre des voitures de tourisme est passé de 642.800 à 1.530.000, soit une augmentation de 60 % et que le nombre des camions automobiles s'est élevé de 365.000 à 480.000 soit une différence de 32 %.

On assista donc à ce curieux phénomène qui contraste avec la situation générale : tandis que toutes les entreprises souffraient de la crise, les transporteurs routiers en profitaient au contraire et connaissaient une activité exceptionnelle.

Aussi, le transport automobile sous toutes ses formes, du gros camion à l'autocar de luxe, enleva graduellement à la voie ferrée marchandises et voyageurs. Le mouvement fit rapidement tache d'huile. Les premières victimes ont été les voies ferrées d'intérêt local, qui, incapables de lutter, ont succombé. Le tour des lignes secondaires à voie normale est venu ensuite : mal desservies, elles ont vu disparaître marchandises et voyageurs. Enfin les grandes lignes elles-mêmes n'ont pas été épargnées : un peu partout se sont créés d'importants réseaux automobiles à moyens et longs parcours.

Cette concurrence a causé une perte énorme au chemin de fer. Mais l'absence de données statistiques détaillées concernant le trafic routier ne permet pas d'évaluer avec précision le rapport qui existe entre la diminution du trafic ferroviaire et l'augmentation de la circulation automobile.

Pourtant certains spécialistes de la question se sont livrés à une étude approfondie en vue de déterminer les répercussions de la concurrence automobile sur le trafic ferroviaire. Le résultat de leurs recherches, c'est que la route fait perdre au rail :

sur le trafic des voyageurs.....	640.000.000[f]
— des marchandises....	450.000.000
— des bestiaux.....	31.700.000
sur l'ensemble du trafic conservé par le rail, par suite de la diminution des tarifs.....	120.000.000
Au total.....	1.241.700.000[f](1)

Ainsi la concurrence routière fait perdre au chemin de fer en moyenne 1.250 millions par an. Les causes de ce succès sont multiples.

Elles sont d'ordre psychologique et d'ordre technique : la nature des causes et l'importance relative du facteur psychologique et technique varient selon que l'on considère l'automobile comme voiture privée ou comme véhicule assurant un transport collectif de voyageurs ou de marchandises.

En ce qui concerne la voiture de tourisme, il était facile de prévoir que les Français seraient tout particulièrement attirés par ce mode de transport. En effet le Français est très individualiste et l'impression que l'automobile lui donne d'être maître de l'organisation de ses déplacements a dû être pour beaucoup dans la décision prise par nombre de particuliers d'acquérir une voiture.

De plus, les performances sportives que l'automobile permet de réaliser ont été pour beaucoup de gens un puissant attrait.

Voilà pour les causes psychologiques du développement considérable de l'automobile considéré comme moyen de transport privé.

---

(1) *Chronique des Transports*, 10 février 1935.

En ce qui concerne l'autobus, il est une cause psychologique pour le faire préférer par les usagers au chemin de fer : prendre le train équivalait pour beaucoup de voyageurs à affronter le contrôleur chargé de faire respecter les prescriptions réglementaires. Il n'en fallait pas davantage pour éloigner du rail et attirer vers les transports automobiles toute cétte catégorie de clients. En outre, quelques personnes furent impressionnées par la classe unique des autobus et leurs fauteuils de velours et virent en les empruntant la possibilité de se hausser dans l'échelle sociale ; tandis que d'autres y voyaient le moyen de justifier un déclassement nécessité par les circonstances présentes et qui n'aurait pu être expliqué sans gêne aux amis et connaissances.

Pour ce qui a trait aux transports de marchandises, les facteurs psychologiques entrent pour beaucoup dans le succès des entreprises de transport par route.

Les transporteurs routiers tirent d'un contact nécessairement très étroit avec la clientèle des avantages considérables : ils ont la possibilité, en effet, de discuter les prix avec leurs clients, et certains de ceux-ci, très épris d'indépendance leur donnent la préférence.

Si l'on ajoute à cela que les transporteurs routiers peuvent avec une certaine aisance persuader à chacun de leurs clients qu'ils lui font bénéficier d'un prix spécial et personnel, c'est le succès assuré.

Si secondaires que puissent sembler ces causes psychologiques du succès de l'automobile, elles n'ont pas moins une valeur considérable mais inférieure à celle des causes techniques que nous allons maintenant examiner.

Ces causes sont, tout d'abord la souplesse et la rapidité de l'automobile qui résout à merveille le transport de porte à porte, évitant pour les voyageurs les pertes de temps et pour les marchandises les frais de manu-

tention, les risques de transbordements supplémentaires qu'exige parfois le transport par fer.

Cet avantage provient du fait que l'automobile, qui va partout, peut s'arrêter à volonté pour prendre ou laisser des voyageurs ou des marchandises. Les services automobiles, comme les voitures privées, tiennent cette qualité non seulement des possibilités mécaniques du moteur à explosion, mais surtout de l'extrême densité du réseau routier français qui pénètre dans les régions les plus inaccessibles, puisque cette densité est de 120 kilomètres de routes pour 100 kilomètres carrés de surface et que la France, sous ce rapport, vient en tête de tous les pays du monde.

De plus, la liberté dont les transporteurs routiers disposent pour fixer le prix de leurs services et la simplification considérable apportée par eux dans l'application des taxes et la perception des prix constituent une autre cause technique du succès de l'automobile. Enfin, la concurrence de l'automobile est favorisée par le maintien en sa faveur d'un régime fiscal privilégié et il n'est pas besoin d'une grande expérience pour constater le contraste qui existe entre l'exploitation des compagnies ferroviaires et celle des services automobiles.

En effet, tandis que les entrepreneurs de services automobiles utilisent gratuitement la route, les chemins de fer, au contraire, supportent l'intégralité de la charge d'entretien des voies ferrées et des travaux complémentaires tout en participant aux dépenses de construction.

Sans doute certains prétendent avec raison que les dépenses routières, qui atteignent 4 milliards 1/2 par an, sont couvertes par les impôts payés par les propriétaires de véhicules automobiles ; mais il ne faut pas oublier que les réseaux ont à supporter des charges fiscales plus lourdes et à effectuer des transports à prix réduits.

Aussi ne serait-il pas équitable que ceux qui font métier d'entrepreneurs de transports et qui usent les routes plus que les autres paient un impôt spécial d'entretien ?

Les diverses constatations, que nous avons fait au cours de cet exposé, impliquent la nécessité de procéder à un partage rationnel du trafic entre les divers transports pour assurer l'existence de chacun d'eux et éviter des concurrences qui ne pourront que s'accentuer, si elles ne sont pas réfrénées : ce sera l'objet de la coordination des transports..

Mais avant de prendre les mesures nécessaires à cette coordination, dont le décret-loi du 19 avril 1934 est le prélude, il convenait de traiter les divers concurrents dans un esprit de parfaite égalité, comme s'ils s'étaient développés simultanément. Pour cela il n'y avait qu'un moyen, c'était de donner au rail la liberté d'action dont il était privé, parce qu'il était au service d'un monopole.

Sous réserve des abus à condamner, de l'arbitraire à exclure, de l'intérêt supérieur de l'économie nationale à sauvegarder, il fallait que le chemin de fer puisse se conduire en commerçant, s'adapter aux circonstances, se plier aux exigences.

Cette fin recherchée par les réseaux, sera consacrée par la loi du 8 juillet 1933 et les décrets d'application du 30 décembre 1933 et du 19 janvier 1934.

DEUXIÈME PARTIE

Les mesures prises pour remédier au déficit des Chemins de fer

La multiplicité et la complexité des causes du marasme ferroviaire, ainsi que la difficulté de toucher à l'édifice constitué par la convention du 28 juin 1921 et les textes presque centenaires qui régissent les réseaux n'ont pas permis d'agir sur ces causes aussi rapidement et énergiquement qu'il l'eût fallu.

Pourtant depuis 1929 jusqu'à la loi du 8 juillet 1933, de nombreux projets de réforme ont été élaborés, mais tous ont échoué.

Devant la carence du législateur, les réseaux ont été amenés à prendre eux-mêmes les mesures propres à enrayer la concurrence sans cesse grandissante des autres modes de transport.

CHAPITRE I

Les mesures prises par les réseaux

Dans ce chapitre, nous n'analyserons que les mesures qui ont été prises sous l'empire de la réglementation découlant de la convention de 1921.

Les réseaux se sont employés à remodeler en pleine crise des affaires et malgré un profond déficit, l'organisation complexe des chemins de fer, à moderniser les services, à rénover le matériel. Ce programme audacieux était indispensable.

Leurs tentatives se sont orientées dans trois directions différentes ; dans l'ordre tarifaire, commercial et technique.

Section I

Initiatives des réseaux dans le domaine tarifaire

Les réseaux ont dépensé, pour combattre le déficit, des efforts trop souvent ignorés, mais dont l'effet a été masqué par les conséquences de la dépression économique. Ils ont pris un certain nombre de mesures pour défendre leur trafic et augmenter leur capacité de concurrence tant pour les transports-voyageurs que pour les transports-marchandises.

§ 1er. — Création d'avantages nouveaux en faveur des voyageurs

Les réseaux ont recherché des combinaisons ingénieuses, capables d'accroître leur clientèle; à cet effet, dès 1928, ils ont décidé la création de cartes donnant droit à la délivrance de billets à demi-tarif, la création d'un tarif spécial pour le transport des automobiles à grande vitesse, combiné avec des billets aller et retour, le rétablissement du tarif saisonnier pour les stations balnéaires, thermales et climatiques. En outre, ils ont accordé des réductions allant jusqu'à 60 % pour certains trains spéciaux d'excursions ou pour certaines manifestations importantes, et ils ont mis en vigueur un nouveau tarif pour les voyages en groupe, à partir d'un minimum de dix voyageurs.

Il faut croire que ces innovations ont été particulièrement goûtées du public, puisque les réseaux multiplient sans cesse ces avantages. Et l'on comprend mieux l'accueil toujours plus empressé que les voyageurs accordent à cette formule si l'on sait que le prix du voyage en chemin de fer reste en France très inférieur à la moyenne du coût de la vie, puisque d'une façon générale, les prix pratiqués avant la guerre ne sont multipliés que par quatre.

§ 2. — La politique des prix fermes et la tarification au wagon-kilomètre

Pour le transport des marchandises, les réseaux ont instauré une politique toute nouvelle : tantôt ils ont appliqué des tarifs réduits pour le transport en grande vitesse, des poissons, des fruits, des légumes, du vin, des emballages vides en retour et en petite vitesse, du

combustible, mais le plus souvent ils ont eu recours aux prix fermes et à la tarification au wagon-kilomètre.

Les prix fermes sont des prix réduits établis pour une certaine nature de marchandises entre deux gares déterminées afin de conserver ou de récupérer le trafic sur ce parcours.

Ils constituent une dérogation au principe des tarifs *ad valorem*. On sait, en effet, que la tarification française est basée sur la valeur des marchandises transportées et non pas sur le prix de revient de leur transport. Le résultat pratique, c'est qu'un kilogramme d'or paie davantage qu'un kilogramme de blé, bien qu'il tienne moins de place dans un wagon et par conséquent fasse moins de frais, et le kilogramme de blé, à son tour, coûte plus cher à expédier qu'un kilogramme de charbon.

Cela permet une politique sociale du rail par le transport à bas prix des marchandises de première nécessité, puisqu'une augmentation des tarifs des autres marchandises viendra rétablir l'équilibre.

Mais le camion, l'avion et la péniche sont venus tout bouleverser. Dédaigneux de cette considération d'intérêt général, leurs exploitants n'ont voulu considérer que le prix de revient du transport et par d'habiles modifications de tarifs ont enlevé au rail les trafics les plus rémunérateurs.

La politique des prix fermes est la seule qui permet, avec une efficacité relative, en raison des entraves qui gênent le chemin de fer, de répondre aux efforts de la concurrence.

Cependant on fait au prix ferme deux objections.

Tout d'abord on dit que c'est un prix de faveur qui avantage un industriel au détriment des autres. Cet argument est vrai en partie, mais on peut répondre que l'industriel, qui bénéficie de ces prix, est tenu de cer-

taines obligations à l'égard du rail : il doit remettre au chemin de fer toutes ses marchandises ou un pourcentage déterminé par le contrat.

Puis on ajoute que le fait pour les réseaux d'accorder sous forme de prix fermes une réduction importante, qui atteint parfois 40 %, est la preuve que les prix normaux du chemin de fer sont trop élevés.

Cette objection est sans valeur. En effet, le prix de transport d'une marchandise est constitué par deux éléments : un élément qui comporte la couverture des frais directs occasionnés par le transport de la marchandise et un élément qui est la part des frais généraux du chemin de fer à répartir sur l'ensemble des transports. Lorsque les réseaux abaissent par voie de prix ferme le prix demandé sur une relation pour une marchandise, cela revient à dire qu'ils réduisent la partie des frais généraux dont était affecté le transport de cette marchandise. Car ils ne feraient pas l'opération s'ils devaient transporter à perte cette marchandise.

En plus des prix fermes, les compagnies de chemins de fer ont mis en vigueur un tarif de messageries, de formule entièrement nouvelle : le tarif au wagon-kilomètre basé, non plus sur la valeur de la marchandise, mais sur le nombre de kilomètres parcourus.

Les wagons sont donnés en location par période de trois mois en trois mois et le prix perçu pour le trafic effectué est fonction uniquement de la distance.

Compte tenu des différents frais accessoires, le prix du transport au wagon-kilomètre est très avantageux; il est inférieur à celui du transport par route.

Grâce à ce nouveau tarif, les groupeurs ont été poussés à organiser des services de ramassage autour des centres importants et à amener ainsi au chemin de fer de nouvelles marchandises.

Ces réductions ont réussi à satisfaire les usagers, mais elles étaient trop faibles pour combattre efficacement la concurrence des autres modes de transport. Aussi les réseaux sont-ils arrivés à procéder à des réformes d'ordre commercial.

Section II

Initiatives des réseaux dans le domaine commercial

Les compagnies de chemins de fer se sont attachées surtout à accroître la rapidité des transports et à développer le service de porte à porte.

§ 1er. — Accélération des transports

Les réseaux se sont efforcés de réduire la durée des trajets entre les grands centres, d'améliorer les horaires et les correspondances entre les lignes. A cet effet, ils ont créé sur les grandes artères de nouveaux trains rapides, qui ne s'arrêtent que dans les gares importantes, juste le temps de prendre les voyageurs à long parcours et ils ont accéléré la marche de certains autres.

D'autre part, ils ont multiplié les itinéraires transversaux : Strasbourg-Bordeaux *via* Dijon, Montluçon; Lyon-La Rochelle *via* Limoges, Saintes; Dieppe-Irun *via* Le Mans, Angers, Nantes, Bordeaux; Saint-Malo-Irun *via* Nantes, Bordeaux, etc... favorisant ainsi les relations directes entre les grandes villes situées sur des artères différentes.

Les marchandises ont, elles aussi, bénéficié de l'élan vigoureux qui a poussé les réseaux à perfectionner leurs méthodes.

La célérité fut tout d'abord réalisée en donnant un nouveau point de départ aux délais : en grande vitesse, les délais ne commençaient à courir que depuis l'heure de départ du premier train de voyageurs, désormais ils dépendent également de l'horaire des trains de messageries. De plus, en petite vitesse, la durée de transports a été considérablement réduite pour certains itinéraires particulièrement fréquentés grâce à des trains de marchandises réguliers qui permettent d'acheminer des wagons complets.

Enfin le système du transport avec délai garanti fut instauré : moyennant une taxe supplémentaire de 10 %, il permet au destinataire de connaître le jour et l'heure exacte d'arrivée des marchandises.

§ 2. — Extension des transports à domicile

Les réseaux ne se sont pas contentés d'accélérer la vitesse des transports, ils se sont efforcés, aussi, de satisfaire la clientèle en développant les embranchements particuliers et les services de porte à porte.

Les compagnies ont cherché, tout d'abord, à étendre les embranchements particuliers, permettant ainsi aux industriels de recevoir et d'embarquer directement par wagons complets, leurs matières premières et leurs produits sans avoir recours au camionnage, qui grève lourdement les prix de revient tout en augmentant les risques d'avaries.

Dans le même temps qu'ils apportaient leurs soins à faciliter la desserte des établissements industriels rattachés à leurs lignes, les réseaux se sont efforcés de

développer leurs services de correspondance pour le transport des marchandises en général.

Dans les localités proches des gares fonctionnent, en effet, des services de domicile urbain, qui sont chargés de l'enlèvement ou de la livraison des marchandises dans les quartiers éloignés de la ville. Pour les communes situées à une assez grande distance de la voie ferrée, des dépôts de colis ont été créés, qui sont desservis par les services de domicile rural. Le chemin de fer, par sa connaissance approfondie des divers courants de trafic et des besoins de toute nature des régions qu'il traverse, est donc en mesure d'assurer dans les meilleures conditions la desserte rationnelle de ses zones d'influence, et on ne saurait lui dénier le droit de se servir comme les autres, du nouveau perfectionnement technique que constitue l'automobile.

Section III

Initiatives des réseaux dans le domaine technique

Pour lutter avec efficacité contre la concurrence des transports routiers, les réseaux ont mis en circulation des autorails, ont multiplié leurs « containers » et ont procédé à l'essai de wagons rail-route.

§ 1er. — Mise en circulation d'autorails

L'autorail a été sans conteste, dans l'histoire ferroviaire de ces dernières années, un évènement capital. Il a été engendré sous la pression de la concurrence automobile.

Les premières réalisations pratiques ont vu le jour dans notre pays dans le courant de 1931 : la première, en France, la Société Michelin a présenté, le 23 juillet 1931, aux membres de la Presse, sur la ligne Paris-Chartres *via* Gallardon, un nouveau modèle d'automotrice. L'originalité du véhicule, c'est qu'il était muni de bandages pneumatiques analogues à ceux de l'automobile.

Cette formule de l'automobile sur rail fut suivie par d'autres maisons et les techniciens s'efforcèrent de la perfectionner. Dès ce moment, l'intérêt de l'autorail retint l'attention du public, et dans le courant de 1932, les grands réseaux entreprirent leurs premiers essais. Expérience pleine d'inconnu, puisqu'elle reposait sur un engin entièrement neuf, à créer de toutes pièces.

Ces essais auraient pu avoir lieu plus rapidement, malheureusement les règlements d'exploitation et les cahiers des charges étaient incompatibles avec l'exploitation étendue des autorails et jusqu'à la loi du 8 juillet 1933, chaque commande devait faire l'objet d'une autorisation particulière du ministre des Travaux Publics.

Malgré tout, si ces circonstances spéciales contrariaient les débuts de l'expérience, les réseaux ne s'en préparaient pas moins à la pousser activement dès que la modernisation des règlements leur donnerait la possibilité. Dès 1931, le réseau de l'Etat, le seul qui possédât des autorails, put doubler son parc, passé de 10 à 20 unités; et à la fin de la même année, les réseaux étaient autorisés, à titre expérimental, à faire l'acquisition de quelques autorails, spécialement des Michelines. Néanmoins en 1932 on ne comptait que 30 autorails en service sur les réseaux français, au lieu de 10 en 1930 et le nombre de kilomètres parcourus chaque

jour, qui était de 366 kilomètres, s'éleva à 3.463 kilomètres se répartissant ainsi (1) :

	1930	1931	1932
A. L.	—	—	—
Est.	—	—	340 kms
Etat.	366 kms	1.397 kms	2.305 —
Nord.	—	—	508 —
P. L. M.	—	—	56 —
P.-O.-Midi.	—	—	254 —

Ces premières années d'expérience ont précisé peu à peu les avantages afférents à ce nouveau mode de locomotion.

Tout d'abord l'exploitation est beaucoup moins onéreuse que celle des trains : alors que les dépenses du train kilomètre voyageurs s'élèvent environ de 10 à 15 francs, celles de l'autorail sont évaluées de 3 fr. 50 à 5 fr. 50. Le coût de revient varie suivant les modèles utilisés.

De plus la légèreté du véhicule et le système de transmission perfectionné permettent d'atteindre des vitesses beaucoup plus grandes qu'avec les trains ordinaires.

A ces qualités d'économie, de vitesse, l'autorail ajoute encore celle de la souplesse : par ses démarrages très prompts, par sa rapidité à atteindre la vitesse de plafond, par la facilité avec laquelle il s'arrête, il permet de multiplier les arrêts sans que la perte de temps soit trop considérable.

En raison de tous ces avantages, les réseaux ont été amenés à utiliser l'autorail sur les lignes où la concurrence automobile se faisait particulièrement sentir ; ils

(1) *Chronique des Transports*, 10 juillet 1935.

ont remplacé certains trains de voyageurs trop lents et roulant presque à vide pendant les heures creuses de la journée par ce nouveau véhicule, qui leur a permis d'augmenter la fréquence des navettes et d'assurer de nombreuses correspondances.

Mais les réseaux ne se sont pas contentés de mettre des autorails en service pour augmenter leur trafic, ils se sont attachés à développer la pratique des « containers ».

§ 2. — **Développement des containers**

Les « containers » sont des coffres à forme cubique, construits soit en bois, soit en acier, soit en bois garni de revêtements métalliques et pouvant être chargés sur des camions ou sur des wagons.

Il existe diverses sortes de « containers » : les plus petits servent au transport des légumes et des fruits, les plus grands sont employés pour les liquides, les marchandises pulvérulentes, etc...

Ces coffres présentent plusieurs avantages, le principal c'est de réaliser le transport de porte à porte et de réduire au minimum le transbordement des marchandises. Ces coffres, en effet, sont portés par des camions qui recueillent les expéditions à la porte du client, puis ils sont montés sur wagons au moyen d'une grue, enfin ils sont déchargés sur camions et dirigés à leur lieu de destination. De cette façon on peut facilement passer du camion au wagon, du chemin de fer à voie étroite au chemin de fer à voie normale.

Leur emploi évite toute manipulation de marchandises et il en résulte un gain de temps et une limitation des risques de pertes ou d'avaries. En dehors de cette qualité, les « containers » possèdent encore celle

de réaliser des économies d'emballages. Ces derniers atteignent parfois jusqu'à 30 % du poids de la marchandise et comme l'ensemble est taxé au même tarif, le coût du transport est sensiblement élevé ; or ils contribuent à rendre l'emballage le plus léger possible et en outre dans les tarifs, une distinction est établie enrte le coffre proprement dit et la marchandise elle-même.

Malgré tous ces avantages, les « containers » en sont seulement à leurs débuts. Ils appartiennent soit à l'un des réseaux, soit à des particuliers.

Réseaux	"Containers" appartenant aux réseaux	"Containers" immatriculés
P. L. M.	97	2240
P.-O.-Midi.	80	301
Etat.	100	698
Est.	55	1830
Nord.	201	1579
A. L.	20	663

(*Revue générale des chemins de fer,* octobre 1934).

Leur emploi se généralisera, car des dispositifs nouveaux sont en essai et doivent permettre de les développer même dans les localités dépourvues d'appareils de levage. Certains de ces dispositifs, particulièrement simples, se composent d'une sorte de diable attelé d'un cheval et dont les dimensions et dispositions sont calculés de telle sorte que deux hommes peuvent facilement y faire glisser le « container » à sa descente du wagon, de manière qu'il soit possible ensuite de l'acheminer par route.

§ 3. — Essai des véhicules rail-route

En dehors des autorails et des « containers », certains réseaux, comme le Nord, ont effectué des essais de véhicules rail-route. Il s'agit de wagons qui portent

sur leurs deux essieux des roues de chemins de fer à bandages métalliques pour la circulation sur rail ; pour la circulation sur route deux roues à pneumatiques d'un diamètre un peu plus grand sont superposées aux roues de l'essieu arrière et la partie avant du camion repose sur un tracteur.

Ces wagons-amphibies sont utilisés pour le ramassage sur route des marchandises, pour le transport sur voie ferrée et la livraison à domicile des colis de détail.

Enfin les réseaux ont expérimenté le système Porte, qui permet le transport par chemin de fer, au moyen de wagons spécialement aménagés, de remorques automobiles chargées de marchandises.

Trois remorques de 6 tonnes de charge utile peuvent être chargées sur le même wagon ; et l'opération se fait très simplement par le tracteur qui conduit les remorques.

Ces dispositifs, qui sont utilisés sur Paris-Lille, Paris-Bordeaux et Paris-Lyon, sont susceptibles d'apporter une contribution efficace à la réalisation effective de la collaboration du rail et de la route.

Toutes ces initiatives des grands réseaux se révélèrent insuffisantes pour lutter contre le déficit des chemins de fer, des réformes plus profondes s'imposaient, elles furent réalisées en partie par la loi du 8 juillet 1933.

CHAPITRE II

Les mesures prises par les Pouvoirs Publics : La loi du 8 juillet 1933 et l'avenant du 6 juillet 1933

En présence des répercussions considérables de la crise des chemins de fer sur les finances publiques, le Parlement et le Gouvernement ont recherché les solutions susceptibles de remédier à cette situation critique.

Le Parlement, appelé à résoudre les problèmes posés par le déficit grandissant, a pris ses responsabilités en votant la loi du 8 juillet 1933 approbative de l'avenant à la convention du 28 juin 1921, du 6 juillet 1933.

Mais avant cette loi, la solution de ces problèmes avait été recherchée.

Dès 1929, les compagnies de chemins de fer, prévoyant pour 1930 un déséquilibre extraordinaire entre les recettes et les dépenses d'exploitation et l'impuissance du fonds commun à rétablir la situation par ses propres moyens, demandèrent au gouvernement d'augmenter les tarifs de manière à rétablir l'équilibre du fonds commun. Cette demande renouvelée en 1930 et 1931 n'aboutit pas.

En février 1931, le Conseil supérieur des chemins de fer fut chargé par le gouvernement d'étudier la situation des réseaux ; il publia dans un rapport les résultats de son enquête et indiqua les réformes à réaliser. En possession de ces documents, le ministère Laval déposa un projet de loi tendant à l'assouplissement des méthodes d'exploitation des lignes à faible trafic par la modification de certains articles du cahier des charges et des conventions de 1883 et de 1921. Mais la commission des Travaux Publics de la Chambre repoussa ce projet et lui substitua une proposition de déchéance des réseaux et de nationalisation des chemins de fer déposée par les socialistes.

Au cours de l'été de 1932, M. Daladier, alors ministre des Travaux Publics, présenta aux réseaux un projet de fusion (1). Cette fusion devait entraîner une série d'avantages : suppression de diverses opérations administratives, réduction des effectifs des administration centrales et surtout disparition de l'esprit d'émulation entre réseaux.

Ce projet rencontra l'hostilité des compagnies de chemin de fer, de l'association des actionnaires et des obligataires et des ennemis de l'étatisme. En plus de la fusion, M. Daladier prévoyait la création d'un conseil supérieur des communications siégeant au ministère des Travaux Publics et des mesures tendant au rétablissement de l'équilibre financier des réseaux. Le déficit d'alors était évalué à 4 milliards, dont 2 milliards étaient dus à la crise économique. Laissant de côté cette partie de déficit, le projet établissait des ressources nouvelles pour combler les 2 autres milliards.

---

(1) Dépêches ministérielles des 19 juillet et 11 septembre 1932.

M. Germain Martin, ministre des Finances, à qui le projet fut communiqué, fit de sérieuses objections financières, déclarant que la Trésorerie n'était pas à même de faire face aux graves répercussions qu'un tel organisme pouvait entraîner en pleine crise.

M. Bonnet, qui succéda à M. Daladier, abandonna le projet après qu'il eut consulté certains membres autorisés du Conseil d'Etat.

M. Paganon, devenu à son tour, ministre des Travaux publics, continua les négociations avec les réseaux ; il eut le privilège de réussir là où ses prédécesseurs avaient échoué et il profita des débats qui eurent lieu en mars (1) 1933 au Sénat sur la crise ferroviaire pour développer ses conceptions.

Aussi dès le 6 avril, il déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant à adapter aux nécessités actuelles, dans l'ordre technique et économique le régime des grands réseaux des chemins de fer d'intérêt général. Ce texte fut communiqué le 13 avril à la commission des Travaux Publics qui décida que l'autorisation — sollicitée dans l'article premier du projet — d'engager des pourparlers avec les réseaux en vue d'aboutir à un avenant devait être remplacée par l'avenant lui-même signé des réseaux. Deux mois après, un premier avenant fut conclu, mais sur les observations des commissions des Finances et des Travaux Publics de la Chambre, les négociations furent reprises et aboutirent le 6 juillet 1933 à un deuxième avenant remplaçant le premier.

La Chambre discuta du projet dans sa deuxième séance du 6 juillet 1933. Elle se trouva en présence de deux projets concrets : l'un émanant du gouvernement

---

(1) *Journal Officiel*, débats, séances des 14, 16, 17 mars 1933.

et l'autre présenté par M. Moch sous forme d'amendement à l'article premier du projet gouvernemental, après avoir fait l'objet d'une proposition de loi déposée le 16 mai 1933 tendant à la déchéance des réseaux et à l'institution d'un réseau national.

Deux solutions pouvaient intervenir ; ou bien modifier la convention de 1921 dans les cadres existants, ou bien réorganiser sur des bases nouvelles le régime des grands réseaux de chemin de fer.

M. Moch préconise la deuxième solution. Il estime que le déficit des réseaux est la manifestation d'un conflit très net entre l'intérêt public et le concessionnaire. L'intérêt public du contribuable exige que ne croisse pas sans limites le crédit inscrit au budget pour régler le déficit des réseaux, de même qu'il exige qu'en temps de crise ne soient pas majorés les tarifs et avec eux les difficultés de transaction, le coût de la vie et le chômage. Cet intérêt public commande donc le recours à d'autres mesures telles que fusion des réseaux, gestion plus économique, etc...

Ces mesures ou certaines d'entre elles, les concessionnaires les rejettent. Ils en proposent d'autres — hausse des tarifs, subventions plus ou moins déguisées de l'Etat, baisse des salaires, etc... — que l'intérêt public ne peut admettre. Le conflit est ainsi engagé. Nul ne peut le nier et les hésitations du gouvernement et du Parlement depuis trois ans matérialisent cette antithèse entre l'intérêt public qu'ils sont chargés de défendre et les désirs des concessionnaires.

« Avec plus de précisions, continue M. Moch, nous pouvons dire que la convention de 1921 met en opposition des intérêts également légitimes : celui des concessionnaires et celui des contribuables. Ce désaccord étant la conséquence nécessaire des clauses du contrat, notamment en ce qui concerne l'automatisme des tarifs,

l'irresponsabilité des concessionnaires, les avances de l'Etat, l'indemnité d'éviction, etc... la solution ne peut être recherchée qu'en dehors du contrat, mais en conformité avec les principes généraux du droit (1) ».

En conclusion de son étude juridique, M. Moch ajoute : « En résumé, nous croyons, par l'analyse précédente, avoir démontré : d'une part, que toute concession de service public contient un élément réglementaire qui justifie l'intervention de la puissance publique, plus encore qu'en matière de contrats ordinaires ne contenant pas cet élément réglementaire, mais pourtant modifiés par la loi parfois, contrairement au dogme ancien des contrats ; d'autre part, que nul tribunal n'est compétent pour arbitrer un conflit entre des concessionnaires de l'Etat et l'intérêt public des contribuables de cet Etat ; que donc le Parlement seul peut arbitrer un tel litige ; enfin que, s'il fixe lui-même avec précision une indemnité équitable (il y est moralement tenu pour respecter les principes généraux du droit), indemnité qui doit d'ailleurs être équitable pour les deux parties au risque d'être extracontractuelle, le Conseil d'Etat est désarmé pour le modifier ; il ne pourrait le faire que si la somme mentionnée par le Parlement était indicative, ce qu'exclut notre rédaction. Ainsi est juridiquement établi le droit du Parlement de proclamer la déchéance d'un concessionnaire dans l'intérêt public, en fixant lui-même l'indemnité qu'il estimera équitable ».

M. Pernot, ancien ministre des Travaux Publics, au contraire, a défendu lors de la discussion de la présente loi devant la Chambre, la thèse de la modification

(1) Proposition de loi du 16 mai 1933. Annexe n° 1885. *J. O.* du 19 octobre 1933, page 1034.

de la convention de 1921 par voix bilatérale : « il y a un contrat à la base, on peut le modifier. Nous ajoutons même qu'il fallait le modifier, car il y a bien longtemps que j'ai pris parti, moi aussi, sur les mérites et les défauts de la convention de 1921 ; il y a bien longtemps que j'en ai fait la critique et que j'ai déclaré, soit à la commission, soit à la Tribune de la Chambre qu'il fallait la modifier. Mais, je le répète, modifier une convention d'après nous, c'est la modifier par voie bilatérale, par la loi contractuelle.

« Il y a des conceptions juridiques qui ne seront jamais périmées parce que, au-dessus du droit écrit, il y a une loi naturelle qui veut que, lorsqu'on a fait une convention, l'un des contractants ne puisse pas la briser lui-même.

« Ce n'est pas seulement pour des motifs juridiques, mais pour des motifs bien plus élevés qu'il convient d'être fidèle à cette conception.

« N'oubliez pas, M. Moch, que l'Etat a besoin de crédit et nul ne me démentira si j'affirme que la vraie façon de ruiner son crédit, c'est de renier sa signature. Si l'Etat manque à sa parole, il est hors de doute qu'il ne trouvera pas facilement et je le comprends, des personnes pour contracter avec lui (1) ».

Appelés à choisir entre ces deux conceptions, le gouvernement et le Parlement ont adopté la solution classique de la modification bilatérale des contrats.

Cette solution est celle présentée par M. Josse, maître des requêtes au Conseil d'Etat, dans son rapport sur le problème des transports, adopté par le Conseil national économique dans sa session des 16 et 17 février 1934.

---

(1) *J. O.* du 7 juillet 1933. Débats parlementaires, p. 3584.

« Les chemins de fer. écrit M. Josse, en ce qui touche ceux exploités par les compagnies concessionnaires sont vis-à-vis de l'Etat dans une situation contractuelle. A la vérité, la concession n'est pas un contrat pur et simple, mais un acte de nature juridique complexe. Elle a le caractère réglementaire en tant qu'elle organise le service. La puissance publique peut modifier cette réglementation et réorganiser le service au mieux, à tous moments, dans l'intérêt général. Mais si la modification de la partie réglementaire réagit sur l'autre partie en changeant explicitement ou implicitement la situation contractuelle, le concessionnaire, qui a droit aux avantages attachés à son contrat pendant toute la durée de celui-ci, peut obtenir une indemnité, sinon la résiliation. Toute modification du régime d'exploitation des voies ferrées suppose donc des négociations entre l'Etat et les compagnies de chemin de fer et un accord sur la nouvelle orientation du service (1) ».

La demande de prise en considération de l'amendement de M. Moch présenté par M. Léon Blum fut repoussée par 380 voix contre 210 ; et la Chambre des députés consacra le principe du respect des contrats en sanctionnant par une majorité imposante (580 voix contre 10) l'accord établi entre l'Etat et les réseaux. Le Sénat en fit autant le lendemain sans rien modifier.

Cette loi du 8 juillet 1933 tend à une simplification et à une modernisation des chemins de fer et surtout elle marque le début d'une œuvre de très grande envergure qui est le statut général des Transports en France.

Elle a pour objet d'apporter au régime des grands réseaux un certain nombre de modifications d'ordre administratif, financier, commercial et technique.

---

(1) C. N. E. : le problème des Transports, p. 80 et 81.

SECTION I

Réformes administratives

Ces réformes visent au renforcement du contrôle de l'Etat, à la fusion du P. O. et du Midi et au transfert au réseau de l'Etat de l'exploitation des lignes de Bretagne du réseau P. O.

§ 1er. — Renforcement du contrôle de l'Etat

Sous l'empire de la convention de 1921, toutes les décisions importantes, qui émanaient des divers organismes des réseaux, nécessitaient pour entrer en vigueur l'approbation du Ministre ; mais ce dernier n'était mis au courant de ces décisions que longtemps après et lorsqu'elles avaient reçu exécution, son rôle se bornait alors soit à les confirmer, soit à les infirmer. Le résultat c'était que le contrôle de l'Etat était inopérant.

Aussi, bien des protestations s'étaient élevées du haut de la Tribune parlementaire et à maintes reprises, des sénateurs et des députés de toutes nuances avaient dénoncé l'insuffisance de ce contrôle. Ils reprochaient surtout la façon dont étaient conclus certains marchés et l'influence néfaste que pouvait avoir sur la gestion des réseaux la collusion des compagnies et de leurs fournisseurs. Si pour les marchés secondaires, les réseaux procédaient généralement par voie d'adjudication, les marchés importants — fournitures de combustible, de matières premières — étaient, le plus souvent passés de gré à gré. En outre les compagnies n'avaient, tout au moins moralement, aucune liberté de discussion

avec leurs contractants, étant donné que, le plus souvent les sociétés fournisseurs des réseaux et les réseaux eux-mêmes avaient des administrateurs communs. Or, si ces administrateurs n'avaient qu'un intérêt restreint à la bonne gestion des réseaux, leur revenu étant de ce côté garanti par l'Etat, ils avaient, au contraire, un intérêt marqué à porter au maximum les bénéfices des Sociétés fournissant le chemin de fer. Dans ces conditions les directeurs des réseaux voyaient leurs efforts annihilés par l'influence prépondérante de certains administrateurs influents dont ils dépendaient. Le reproche de ces parlementaires ne s'arrêtait pas là, ils critiquaient aussi les emprunts émis par les réseaux, le plus souvent, dans des conditions fort onéreuses, au bénéfice des banques ou sociétés bancaires fortement représentées dans les conseils d'administration des chemins de fer.

A la suite de ces protestations, le gouvernement voulut réorganiser le contrôle de l'Etat: le décret du 13 février 1932 (1) introduisit l'action, toute nouvelle, du ministère des Finances sur la gestion financière des réseaux. A côté du contrôle actuel, qui était surtout technique, il fut créé une section financière du contrôle constituée par des inspecteurs des finances. Leur compétence s'étendait à la trésorerie, à toutes les opérations financières, aux opérations d'émission et d'amortissement des obligations, aux programmes d'achat, de modification et de réforme du matériel, aux marchés, au fonctionnement des filiales des réseaux.

Mais ce décret comportait deux lacunes, c'était d'abord l'absence de toute sanction; de plus le contrôle de l'Etat ne s'exerçait qu'à *posteriori* pour tout ce qui

(1) *Journal Officiel* du 18 février 1932.

n'était pas dépenses de premier établissement. Un contrôle *a priori* s'imposait pour pallier à la tendance des réseaux à la prodigalité et au désintéresesment.

M. Paganon remédia à cet état de choses. Dans son projet de loi, il déclare que « pour rendre efficace le contrôle de l'Etat sur les chemins de fer, il est nécessaire que ses délégués participent à la gestion courante des réseaux et, à cet effet, qu'ils siègent dans les conseils d'administration et dans le comité de direction ». Le ministre des Travaux Publics veut donc réaliser une collaboration permanente et étroite de l'Etat et des réseaux, il veut participer directement et constamment au moyen de ses délégués aux travaux de direction et d'administration des réseaux et de leurs filiales.

A l'opposé, les compagnies de chemins de fer se sont plaintes pendant longtemps que la tutelle étatique les empêchât de réaliser les améliorations et les modernisations nécessaires à une bonne gestion commerciale, et dans les diverses publications qu'elles ont fait paraître au cours de ces dernières années, elles se sont efforcées de démontrer que le contrôle de l'Etat sur eells était aussi complet *a priori* qu'à *posteriori*.

Malgré ces divergences, l'Etat et les réseaux ont réussi à s'entendre ; ils ont abouti à un accord qui consacre le renforcement des pouvoirs de l'Etat par l'introduction de ses représentants au sein des conseils d'administration des compagnies concédées, par l'extension de la compétence et des attributions du comité de direction, enfin par la création de la commission des marchés.

1° *Institution d'administrateurs d'Etat*

L'article 1er de l'avenant prévoit, en effet, la nomination de deux représentants de l'Etat dans les conseils d'administration des compagnies concédées.

Jusqu'alors, les conseils d'administration de ces compagnies ne comprenaient qu'un certain nombre de membres fixé par les statuts et désignés par les assemblées d'actionnaires. Ces administrateurs étaient au nombre de 121 (1), la nouvelle réglementation leur adjoint 10 représentants de l'État à raison de deux par réseau concédé (Est, Midi, Nord, P. L. M., P. O.).

Ces administrateurs doivent être nommés par décret (2) pris sur la proposition du ministre de Travaux Publics et des Finances. Leur nomination ne sera pas subordonnée à la ratification des assemblées d'actionnaires. Ils seront dispensés de l'obligation de fournir un cautionnement.

Ils auront exactement les mêmes attributions que les administrateurs des réseaux. Ils auront les mêmes pouvoirs, les mêmes prérogatives. Ils auront droit de regard, de délibération et de vote sur toutes les questions intéressant le domaine public des compagnies. Cependant cette similitude d'attributions comporte une exception relative aux questions qui intéressent exclusivement la gestion du domaine privé des compagnies et qui ne sont d'aucun intérêt pour l'État. Néanmoins ils prendront part aux réunions fixées en vue de l'examen de ces questions, sans voix délibérative bien entendu. C'est là une mesure de prudence destinée à éviter que les administrateurs élus ne profitent de l'absence des administrateurs d'État pour délibérer sur des questions d'ordre général. L'efficacité du rôle des représentants de l'État aux conseils d'administration des compagnies a été contestée lors de la discussion

(1) 25 administrateurs pour l'Est, 17 pour le Midi, 28 pour le Nord, 25 pour le P. L. M. et 26 pour le P. O.

(2) Ces administrateurs ont été désignés par le décret du 21 novembre 1933.

de la présente loi ; cette réforme permettra, toutefois, à l'Etat de suivre d'un peu plus près la gestion des réseaux et d'écarter la suspicion et la méfiance du gouvernement qui pesaient sur eux.

2° *Extension de la compétence et des attributions du comité de direction*

A ce remaniement des conseils d'administration correspond un recrutement nouveau du comité de direction en ce qui concerne les réseaux concédés.

Jusqu'alors, chacune des cinq compagnies concessionnaires y était représentée par son directeur et deux délégués du conseil d'administration.

Désormais aux termes de l'article 3 de l'avenant, le comité de direction comprendra, pour chaque réseau concédé, le directeur et trois administrateurs délégués, dont l'un sera pris obligatoirement parmi les représentants de l'Etat auprès de lui. La délégation du réseau de l'Etat et celle du réseau d'Alsace-Lorraine restant fixée à trois représentants — (le directeur, le président et le vice-président du conseil du réseau) — le comité de direction comprend maintenant cinq membres de plus, soit un total de 26. Aussi, la situation de l'Etat au sein de cet organisme s'est notablement accrue, puisqu'il compte 11 représentants directs.

Cette augmentation a eu pour conséquence d'entraîner le développement des attributions du comité de direction. A ses attributions antérieures prévues par l'article 7 (1) de la convention du 28 juin 1921 s'ajoute

(1) Art. 7. — « Le comité de direction délibère sur toutes les questions qui intéressent l'ensemble des réseaux et notamment sur :

a) Les mesures à prendre en vue d'assurer la coordination technique entre les réseaux ainsi qu'une liaison étroite et constante de leurs services ;

désormais l'examen de toutes les questions concernant notamment :

— Les dispositions relatives aux opérations en commun du matériel roulant à marchandises et de containers ;

— Le concours que les réseaux auront à se prêter dans certains cas, dans l'utilisation de gares communes, dans la détermination des principaux acheminements;

— Les conditions générales d'échanges de containers et la consistance générale du service des trains de voyageurs ;

— Les programmes de travaux et de commandes de matériel fixe et roulant des réseaux ;

— Les budgets de premier établissement et d'exploitation des réseaux, leurs programmes de lignes nouvelles, leurs marchés communs dont le montant dépassera 500.000 francs.

L'énumération de ces nouvelles attributions nous prouve que le comité de direction tend de plus en plus à assurer l'unité entre les réseaux, non seulement dans l'exploitation mais également dans l'élaboration des programmes d'achat et dans les modalités de leur exécution.

---

b) Les tarifs, les règlements techniques d'exploitation et de la signalisation, les types de matériel fixe et roulant, les règles de répartition du trafic et de partage des recettes, les conditions générales d'échange du matériel roulant ;

c) Les modifications à apporter au statut ainsi qu'aux règles de travail et de rémunération du personnel et aux institutions de retraites ;

d) Les règles générales de délivrance des facilités de circulation ;

e) Les conditions générales d'exploitation des chemins de fer des deux ceintures ».

3° *Institution d'une commission des marchés*

Le contrôle de l'Etat est renforcé, en dernier lieu, par la création d'une commission des marchés, prévue à l'article 4 de l'avenant. En exécution de cet article, un décret du 6 janvier 1934 a déterminé la composition et le fonctionnement de la commission des marchés.

Cette commission est composée de 10 membres, dont le président, nommés par le Ministre des Travaux Publics et pris parmi les membres en activité de service ou en retraite du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, des corps des Ponts et Chaussées ou des Mines et de l'Inspection générale des Finances, ainsi que parmi les personnalités ayant contribué à l'organisation ou au fonctionnement des chemins de fer.

Des rapporteurs spéciaux lui sont adjoints, mais leur nombre ne peut être supérieur à 5. Cette commission est chargée d'examiner tous les marchés des réseaux dont le montant net dépasse 50.000 francs. Son rôle est d'exercer un contrôle préventif : elle se borne à émettre un avis sur le vu d'un rapport, qui doit lui être soumis dans la huitaine consécutive à la communication du marché. Elle doit formuler sur chaque marché un avis ferme, favorable ou défavorable. En cas d'avis favorable, le marché est exécutoire sans délai.

En cas d'avis défavorable, le comité de direction, pour les marchés communs, ou le réseau intéressé pourra saisir le ministre de ses observations ; et si ce dernier se rallie à l'avis de la commission, le marché ne pourra avoir lieu.

La commission peut déléguer à des sous-commissions de 3 membres la faculté d'examiner les marchés dont le montant est compris entre 50.000 et 200.000 francs.

Dans ce cas, les sous-commissions fonctionnent comme la commission elle-même et ont les mêmes pouvoirs.

Cette nouvelle institution, qui statue au préalable sur l'utilité ou l'inutilité de telle commande, permettra d'éviter la conclusion par relations ou par complaisance de contrats peu avantageux pour les finances des réseaux.

§ 2. — **Revision de la configuration géographique des réseaux**

En vue de réaliser une meilleure exploitation des réseaux, l'article 8 de l'Avenant consacre, d'une part, la fusion des réseaux d'Orléans et du Midi, d'autre part, la cession par le P. O. à l'Etat des lignes qu'il exploitait en Bretagne.

1° *La fusion des réseaux d'Orléans et du Midi* (1)

De nombreux arguments militaient en faveur d'un tel projet : la frontière des deux réseaux coïncidait avec le cours de la Garonne, qui unit les importantes régions économiques de Toulouse et de Bordeaux, or celles-ci se trouvaient être fâcheusement partagées entre le P. O. et le Midi. En outre, l'analogie du tracé des lignes des deux Compagnies entraînait une similitude de matériel, encore accrue par leur politique très poussée d'électrification. Aussi, cette question de la fusion n'était pas nouvelle, elle était à l'ordre du jour depuis de nombreuses années : les premières négociations remontaient, en effet, à 1926, mais elles avaient échoué. Les deux réseaux n'en continuèrent pas moins

(1) P. Rivald : *La fusion des exploitations des Compagnies de Chemins de Fer d'Orléans et du Midi.* Thèse, Toulouse 1936.

de collaborer aussi étroitement que leur permettait leur statut et sous l'influence du projet de M. Daladier, un accord intervint le 16 juin 1933.

Il a pour objet de réaliser, dans le cadre de la convention de 1921, une communauté d'intérêts financière, commerciale et technique entre les réseaux du P. O. et du Midi et la mise en œuvre d'une fusion étendue de leurs services.

Chacune des compagnies conserve sa personnalité juridique et financière, son conseil d'administration, ses comptes, son dividence, sa prime, son personnel, sa concession, sa représentation au comité de direction et au conseil supérieur des chemins de fer ; mais au point de vue technique et économique la fusion est réalisée.

Aux termes de l'article premier de l'accord, qui a été ratifié par les assemblées d'actionnaires en septembre 1933, les deux réseaux doivent poursuivre une « politique commune en matière commerciale, de recherche du trafic, publicité, collaboration avec la route et les autres modes de transports maritimes et internationaux, la liaison avec l'Espagne, l'Algérie et le Maroc ».

A cet effet, les réseaux passeront entre eux un contrat d'exploitation (1) qui règlera la mise en commun des recettes et des dépenses et leur répartition au moyen de forfaits ou de coefficients calculés d'après les résultats des cinq dernières années, et qui déterminera les conditions de partage de l'actif commun et de la dette flottante pour le cas où les deux compagnies voudraient reprendre leur autonomie. Ce contrat, vala-

(1) Ce contrat a été arrêté le 21 février 1934 et approuvé en mars et avril par les actionnaires.

ble pour cinq ans, devra être approuvé par les assemblées d'actionnaires.

Pour mettre en œuvre cette politique commune, l'article 3 de l'accord institue un comité commun, composé de six administrateurs du P. O. et de quatre administrateurs du Midi, plus un des deux représentants de l'Etat dans le conseil de chacun des deux compagnies. La présidence du comité doit être exercée alternativement par période de trois ans par le président des deux compagnies ; elle a été attribuée pour la première fois au président du réseau du Midi. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers. Bien entendu les conseils d'administration des deux réseaux conservent leurs attributions statutaires et le comité commun devra rendre compte de sa gestion à chacun d'eux périodiquement.

A la tête de la direction commune est placé le Directeur de l'un des deux réseaux, avec le titre de Directeur général, le Directeur de l'autre réseau lui est adjoint. Ils assistent avec voix consultative aux réunions du comité commun.

Les services de l'Exploitation, de la Traction et de la Voie sont placés sous la direction d'un chef de service unique, choisi dans l'un des réseaux, par le comité commun, sous réserve de l'approbation des deux conseils.

Les services centraux et certains services régionaux seront progressivement fusionnés. Le personnel des services non fusionnés demeure attaché à son réseau d'origine avec les avantages propres à son statut. Le personnel nouveau, recruté depuis la mise en œuvre de l'accord, est interchangeable et doit être soumis à un statut commun.

2° *La cession au réseau de l'Etat des lignes de Bretagne appartenant au P. O.*

A la suite de longues négociations, le gouvernement a obtenu du P. O. la cession aux chemins de fer de l'Etat de la ligne de Savenay à Landerneau et de tous ses embranchements, soit un total de 480 kilomètres de lignes.

Cette mesure se justifiait; en effet, l'enchevêtrement des lignes du P. O. et de l'Etat était une source de gaspillages, de multiples emplois et de complications tant techniques que comptables. Or l'unification d'exploitation de ces lignes doit avoir, non seulement, d'heureux effets sur les échanges des départements du Finistère, des Côtes-du-Nord et du Morbihan, mais encore elle permettra une utilisation plus rationnelle du personnel et du matériel affectés sur ces lignes.

Les modalités de la cession sont contenues dans une lettre du président du conseil d'administration du P. O. au ministre des Travaux Publics, en date du 27 juin 1933. Elles ont pris corps dans une convention passée entre les deux réseaux le 30 août 1933.

Cet accord règle l'imputation nouvelle des recettes et des dépenses, la prise de possession du matériel roulant par l'Etat, le paiement des charges du premier établissement afférentes aux lignes cédées, la reprise par l'Etat des approvisionnements existants, la mutation d'un réseau à l'autre du personnel en service sur les lignes cédées sous réserve des droits acquis. En réparation du préjudice subi, le P. O. recevra annuellement de l'Etat une somme prélevée sur la part de prime de ce réseau équivalente à la perte de prime subie du fait de la cession ; de plus, il encaissera la valeur du rachat du matériel roulant, en fin de concession ou en cas de rachat.

Enfin le réseau d'Orléans se déclare prêt à collaborer avec l'Etat pour obtenir un meilleur aménagement technique de l'exploitation des lignes de l'Etat comprise entre la vallée de la Loire et la ligne du P. O. de Tours à Bordeaux.

Section II

Réformes financières

Ces réformes sont contenues dans l'article 3 de la loi du 8 juillet 1933 et dans les articles 5, 6 et 7 de l'avenant du 6 juillet, qui apportent au problème financier posé par le déficit des chemins de fer un certain nombre de solutions.

Leur but est sur ce point d'intéresser davantage les réseaux aux résultats de leur gestion et de réduire les charges financières de l'Etat à la fin des concessions, en compensation des pertes qu'il a subies à la suite du déficit ferroviaire.

§ 1er. — Dispositions tendant à l'amélioration des résultats financiers des réseaux

Ces dispositions sont de deux sortes : les unes visent à l'abaissement de l'impôt sur les voyageurs et les autres concernant le mode de calcul des primes.

1° *réduction de l'impôt-voyageur.* — C'est l'art. 3 de la loi du 8 juillet qui prévoit cette diminution.

L'article 13 du décret du 21 décembre 1926 avait porté cet impôt à 32,5 % pour les voyageurs et à 65 % pour les places de luxe. Ce taux a été ramené par le décret du 1er novembre 1933 à 12 % et à 25 %. L'impôt sur les marchandises reste inchangé et s'élève toujours à 10 % pour la grande vitesse et à 5 % pour la petite vitesse.

Tout a été dit sur l'exagération de cet impôt, dont le taux dépassait ceux de tous les autres pays, du moins de ceux qui possèdent un impôt sur les transports des voyageurs. L'un des principaux griefs qui lui était fait, c'était d'empêcher le jeu normal de la convention de 1921. Le régime institué par celle-ci repose, en effet, sur l'équilibre des recettes et des dépenses des réseaux, assuré par le jeu des tarifs, or l'augmentation considérable du taux de l'impôt rendait très difficile le relèvement des tarifs.

Aussi, dès le début des négociations avec l'Etat, les réseaux posèrent-ils comme l'une des conditions essentielles de leur accord final, la réduction de l'impôt sur les billets et l'augmentation concomittante de leurs tarifs. Ils obtinrent gain de cause. Il en résultera pour les réseaux une économie de 470 millions par an environ.

2° *Le nouveau système des primes de gestion.*

Nous avons vu, dans la première partie, que la prime de gestion, allouée chaque année aux réseaux par la convention de 1921, ne comprenait que deux éléments : un élément A variant avec l'accroissement du trafic sur celui de l'exercice 1920, accroissement mesuré par la comparaison des recettes en ramenant au taux de 1920 les taux des tarifs affectés postérieurement d'un coefficient de majoration ; un élément B variant avec la diminution du déficit d'exploitation depuis 1920 ou le développement d'un excédent. Ce deuxième élément comportait diverses modalités et le total de la prime subissait des écrêtements quand elle dépassait un certain pourcentage du dividende garanti aux actionnaires.

On reprochait avec raison à ce système de faire grossir la prime avec la montée des recettes, même si cet accroissement de recettes s'accompagnait d'une ex-

ploitation onéreuse et d'attribuer un superdividende aux actionnaires même pour des exercices lourdement déficitaires.

L'avenant du 6 juillet 1933 apporta un système nouveau, qui diffère de façon sensible de celui de la convention de 1921.

La formule de la nouvelle prime comprend trois éléments au lieu de deux :

L'élément A, comme l'ancien, est une prime au chiffre d'affaires, en ce sens que les recettes brutes de l'exercice considéré, augmentées du montant de l'impôt, sont affectées d'un certain coefficient, d'ailleurs dégressif, au fur et à mesure que les recettes du réseau augmentent. Il est égal à 0,5 % pour la tranche inférieure à un milliard, à 0,4 % pour la tranche supérieure à un milliard.

L'élément B est une prime au bénéfice brut c'est-à-dire à la différence entre les recettes (déduction du montant de l'impôt) et les dépenses d'exploitation de l'année considérée. Il est de 1 % de cette différence.

Cet élément peut être positif ou négatif. Dans ce dernier cas, si les dépenses excèdent les recettes, il viendra en déduction de l'élément A.

L'élément C est une prime au bénéfice net c'est-à-dire à la différence entre les recettes et les dépenses augmentées des charges du capital (intérêts, amortissements, etc...). Il a pour but d'intéresser les réseaux à une bonne gestion. Pour obtenir le bénéfice net, on compare les recettes, impôt non compris, à l'ensemble des prélèvements prévus par l'article 15 de la convention de 1921, c'est-à-dire à la somme des dépenses d'exploitation et des charges du capital, à qui on ajoute le total des primes du réseau et du personnel afférentes à l'exercice précédent. S'il y a excédent, la prime se

trouve augmentée d'une surprime égale à 0,50 % de l'excédent.

Pour le réseau de l'Etat, dont le déficit est de beaucoup le plus important, afin d'améliorer sa prime ou de diminuer sa pénalité, l'avenant fixe forfaitairement à 100 millions le montant maximum des charges du capital au 1er janvier 1933.

En second lieu, pour ne pas défavoriser les réseaux ayant de faibles recettes kilométriques, un correctif est prévu pour le cas où cette recette brute représenterait par kilomètre de ligne exploitée une somme inférieure à 240.000 francs. En pareil cas, le total des recettes à faire intervenir pour le calcul de l'élément C est majoré, par kilomètre de la demi-différence entre 240.000 francs et la recette kilométrique réelle. Prenons comme exemple le réseau d'Alsace-Lorraine, supposons que sa recette kilométrique ne soit que de 200.000 francs. Sur 2.300 kilomètres de lignes exploitées, la recette de l'élément C sera majorée de :

$$2.300 \times \frac{240.000 - 200.000}{2} = 46.000.000$$

Enfin il est décidé qu'en aucun cas la prime du personnel et la prime du réseau, telles que nous venons de les définir, ne pourront être inférieures aux primes correspondantes calculées suivant le système de 1921.

Pour éviter une trop grande augmentation des primes, l'avenant institue un écrêtement : lorsque la prime d'un réseau concédé excédera 3 % du montant nominal de son capital action, l'excédent en sera reversé au fonds commun dans la proportion de 25 % pour la part de prime comprise entre 3 et 5 % montant nominal du dit capital, de 50 % pour la part comprise entre 5 et 7 %, de 85 % pour le surplus.

Sur les répercussions du nouveau système, M. Moch a donné un exemple (1) : pour les années 1928, 1929, 1930, l'ancienne prime pour tous les réseaux était respectivement de 53, 43 et 8 millions. Avec la nouvelle prime non écrêtée, ces chiffres auraient été 121, 85 et 27 millions ; après recrêtement, on tombe à 78, 59 et 27 millions.

Si les résultats de la nouvelle formule sont plus favorables aux réseaux que l'ancienne, le législateur n'a pas voulu que les compagnies en profitent tant que leur insuffisance d'exploitation globale ne sera pas réduite d'un milliard par rapport à celle de 1932, c'est-à-dire ramenée de 3.580 à 2.580 millions, et la prime prévue par la convention de 1921 demeurera seule en vigueur tant pour les réseaux que pour leur personnel.

« Toutefois, chaque réseau aura droit à la nouvelle prime, tant pour lui-même que pour son personnel, à compter de l'exercice pour lequel son insuffisance sera réduite d'un pourcentage de la somme d'un milliard susvisé, égal au pourcentage de son insuffisance propre en 1932 dans l'insuffisance d'exploitation globale des réseaux pour le même exercice ».

Donnons encore un exemple : en 1932, le réseau d'Alsace-Lorraine avait un déficit de 282 millions ; pour qu'il ait droit à la prime nouvelle, l'insuffisance devra être réduite de :

$$\frac{282 \text{ millions} \times 1 \text{ milliard}}{3.580 \text{ millions}} = 78.798.000$$

La nouvelle prime constitue donc un progrès sur l'ancienne, puisqu'elle intéresse les réseaux à une bonne gestion et on peut escompter qu'elle sera nette-

(1) *J. O.*, 7 juillet 1933. Chambre Débats, p. 3579.

ment supérieure à celle touchée par les compagnies durant ces dernières années, mais cette amélioration est compensée par un sacrifice important des réseaux en ce qui concerne les nouvelles clauses relatives à l'indemnité d'éviction.

§ 2. — Diminution des charges financières de l'Etat à l'expiration des concessions

D'après la convention de 1921, en cas de rachat ou en fin de concession, l'Etat doit rembourser aux réseaux la valeur de leur matériel de la façon suivante :

Chaque élément du matériel est inscrit à l'inventaire pour sa valeur d'achat et cette valeur d'achat doit servir de base à la détermination de la valeur d'acquisition du matériel par l'Etat, réduite, toutefois, pour tenir compte de l'usure, d' 1/40 par année de service.

Pour le matériel acquis au moyen des obligations nouvelles dont le service incombera à l'Etat après la fin de la concession, la valeur à verser par l'Etat aux réseaux sera réduite à un nombre de 1/50 (1) égal au nombre d'années à courir depuis l'année où la dépense aura été faite jusqu'au moment où la concession prend fin.

Supposons, par exemple, qu'une compagnie, dont la concession expire en 1950, soit rachetée en 1940 et considérons une unité de son matériel payée en 1930 à l'aide d'obligations nouvelles et dont la valeur portée à l'inventaire est de un million.

---

(1) La raison de ces 1/50e réside dans le fait que les obligations doivent être amorties, selon les séries, au bout de 40 à 60 ans.

Cette unité sera remboursée à la compagnie au moment du rachat sous deux déductions : l'une pour usure, soit 10/40e, ce qui ramènera le prix à 750.000 francs ; l'autre sous déduction de 20/50e, puisque les obligations ont été émises en 1930 et que la concession expire en 1950. La compagnie recevra 350.000 francs.

La raison d'être de cette réduction c'est d'éviter tout double emploi entre le prix à verser aux réseaux et la charge des obligations émises pour payer cette unité que l'Etat aura à supporter après le rachat.

Aux yeux du législateur, ces règles étaient trop favorables aux réseaux, aussi, l'avenant dans ses articles 6 et 7, leur apportent d'importantes modifications, qui doivent entraîner pour l'Etat des avantages pécuniaires considérables.

En premier lieu, le coefficient d' 1/40e par année écoulée se trouve réduit pour les objets mobiliers autres que les approvisionnements, inscrits à l'inventaire à partir du 1er janvier 1933 dans les conditions suivantes : il est remplacé par le coefficient de 1/15e pour le matériel roulant sur rails actionné par un moteur à combustion interne, tel que les automotrices, les locotracteurs, les draisines et par le coefficient de 1/5e pour le matériel roulant sur routes ou sur pistes tels que les automobiles, les camions, les tracteurs de triage, etc. Mais le taux de 1/40e demeure en vigueur pour le matériel des types anciens (locomotives, voitures, wagons).

Cette première modification s'imposait, car la durée d'amortissement du matériel dont il s'agit est toujours inférieure à 40 ans. Il est regrettable que cette disposition ne statue que pour l'avenir : il est paradoxal, en effet, qu'une draisine achetée en 1932, par exemple, s'amortisse en 40 ans, alors que la même achetée en 1933 s'amortira en 15 ans.

En second lieu, le coefficient de 1/50e, à faire intervenir dans le calcul de la valeur de reprise des objets mobiliers inscrits à l'inventaire à partir du 1er janvier 1933 et dont la valeur sera couverte par des obligations dont le service incombera à l'Etat après l'expiration des concessions, est annulé. C'est donc la suppression complète de l'indemnité pour le matériel acquis au moyen de l'émission d'obligations à compter du 1er janvier 1933.

Cette mesure aura pour résultats, selon les évaluations du rapporteur, de permettre à l'Etat de réaliser une économie de deux millards à l'expiration des concessions.

Section III

Réformes techniques et Commerciales

L'article 2 de la loi du 8 juillet 1933 contient un ensemble de mesures destinées à faciliter la lutte des réseaux contre leur principal adversaire : l'automobile.

La loi permet la réalisation d'une réforme qui consiste dans l'adaptation des chemins de fer aux nécessités actuelles. Elle est, sur ce point, à la fois précise et souple ; précise, car elle contient une énumération limitative des dispositions réglementaires en vigueur au moment de sa promulgation, qui pourront être modifiées ; souple, car elle sanctionne un dessaisissement du pouvoir législatif en faveur du pouvoir exécutif : les articles du cahier des charges et les conventions à reviser avaient nécessité au moment de leur mise en

vigueur la sanction législative, désormais de simples décrets suffiront pour les modifier, les compléter ou les annuler.

La formule ainsi adoptée semble particulièrement heureuse, car il eut été dangereux de fixer dans le cadre rigide d'un texte de loi des dispositions qui peuvent, dans un domaine aussi mouvant, être appelées à de constantes modifications. Peut-être aussi le gouvernement a-t-il craint que des questions de vaine politique ne viennent embrouiller ou étouffer l'élaboration de textes dont le caractère technique n'échappe à personne.

Mais il convenait aussi, puisque le législateur abandonnait ses pouvoirs, que des garanties soient prévues contre l'arbitraire des ministres des Travaux Publics et c'est pour cette raison que la réforme devra être réalisée par des décrets rendus en Conseil d'Etat. Ce dernier, appelé à examiner les textes modifiant les dispositions en cause du cahier des charges ou de la loi, refusera certainement de donner sa sanction à des textes qui iraient à l'encontre de l'intention formelle du Parlement.

Aussi, conformément aux décisions prises à l'unanimité par la commission des Travaux Publics, tenons-nous à préciser un certain nombre de principes auxquels aucune atteinte ne devra être portée :

1° Aucune augmentation de tarif directe ou déguisée ne devra être réalisée, par exemple par la suppression de la 3e classe. Ainsi certains autorails ne comportent que des premières et des deuxièmes classes. Il serait interdit à un réseau de ne faire circuler sur une ligne que des véhicules de cette catégorie, à l'exclusion de voitures de 3e classe ;

2° aucune atteinte ne devra être portée à l'égalité des usagers ou des transporteurs privés devant le service public des chemins de fer ;

3° aucun avantage nouveau, direct ou indirect ne devra être accordé aux réseaux en exécution de la loi votée.

Ayant ainsi étudié les conditions dans lesquelles pourront intervenir les modifications et les précautions prises par le législateur, il suffira d'indiquer rapidement les points sur lesquels des dérogations peuvent être apportées par décret à la réglementation actuelle. Le Rapport de Me W. Bertrand contient sur cette matière toutes les précisions utiles. Il groupe les différentes dispositions, dont la modification est prévue, autour des trois chefs suivants :

— L'adaptation des conditions d'exploitation à l'emploi d'automobiles ou d'automotrices ;

— La simplification et l'assouplissement de la tarification ;

— Dispositions diverses.

§ 1er. — L'adaptation des conditions d'exploitation à l'emploi d'automobiles ou d'automotrices

Le gouvernement est autorisé à accorder, par décrets rendus en Conseil d'Etat, des dérogations aux articles du cahier des charges concernant l'entretien de la voie, les voitures, le nombre et la composition des trains, les règles et délais de transport.

1° *Entretien de la voie.* — L'article 30 du cahier des charges comporte l'obligation, pour les compagnies, de maintenir en état de services les lignes une fois construites, de manière à ce que la circulation y soit toujours facile et sûre.

Cet article n'a plus sa raison d'être, du fait de la suppression de l'exploitation sur certaines lignes. En outre, le remplacement de certains trains par des autorails ou le maintien sur certaines voies d'un trafic réduit ne justifie qu'un entretien limité de la voie, beaucoup moins onéreux que l'entretien normal des artères à grande circulation.

2° *Voitures. — Nombre et composition des trains.* — L'article 32 du cahier des charges précise les conditions de solidité, de construction, de mise en service des locomotives et des voitures de voyageurs, etc...

L'article 43 impose aux chemins de fer l'obligation de tenir en nombre suffisant des voitures de toutes classes pour toutes les personnes qui se présenteraient à ses bureaux, et lui donne la faculté de placer, dans chaque train de voyageurs, des voitures à compartiments spéciaux, sous réserve que le nombre des places dans ces compartiments ne dépasse pas le 1/5e du nombre total des places du train.

La convention de 1883 établit, d'après les recettes kilométriques, le nombre de trains de voyageurs que la compagnie peut être obligée de faire circuler dans chaque sens et elle précise que ce nombre ne peut être inférieur à trois.

Toutes ces dispositions sont trop strictes ; elles doivent être remaniées et adaptées aux nécessités actuelles en raison de l'emploi d'autorails sur les réseaux.

3° *Règles et délais de transport.* — L'article 44 du cahier des charges fixe à 30 kilogrammes maximum la franchise des bagages de voyageurs, à 20 kilogrammes pour les enfants payant demi-tarif, la supprime pour ceux qui voyagent gratuitement.

L'article 49 impose aux compagnies l'obligation de transporter les marchandises dans leur ordre d'inscription à la gare et de constater par une lettre de voiture chaque expédition.

L'article 50 concerne les délais de transport. Il impose aux compagnies le transport des marchandises grande vitesse par le premier train qui suit leur dépôt à la gare, puis il fixe à 125 kilomètres par jour l'allure minimum tolérée pour l'acheminement des marchandises en petite vitesse.

Ces dispositions sont un obstacle à l'emploi des autorails, par exemple pour la franchise des bagages qui devra être abaissée, de même pour les règles d'expédition des marchandises, en grande vitesse, qui devront être assouplies.

§ 2. — La simplification et l'assouplissement de la tarification

L'article 2 de la loi prévoit également des dérogations au sujet de la tarification.

Le législateur a eu le souci d'adapter les bases mêmes de la tarification aux nécessités nouvelles de d'exploitation et d'assouplir la procédure d'établissement des tarifs.

1° *Bases de la tarification.* — Les règles, qui ont présidé à la détermination des tarifs prévus par l'article 42 du cahier des charges, ont été conçues à une époque où le chemin de fer détenait le monopole de fait des transports. La disparition de ce monopole nécessite une revision des bases mêmes de la tarification.

En ce qui concerne les marchandises, les tarifs sont déterminés d'après leur valeur et ils sont fonction du poids et de la distance parcourue. A cette règle il y a des exceptions : les prix fermes, dans lesquels l'estimation de la distance parcourue n'est que secondaire, la tarification au wagon-kilomètre, dans laquelle la

nature de la marchandise transportée n'est pas prise en considération, ont été établis pour lutter contre la concurrence croissante de l'automobile.

En ce qui concerne les voyageurs, les tarifs sont déterminés d'après la classe et la distance parcourue. Ici il n'y a pas de transformation aussi importante que pour les marchandises et cette disposition continuera à s'appliquer comme par le passé.

A cette question de la modification des bases de la tarification se rattache celle de la simplification des tarifs et de l'assouplissement de la procédure d'établissement des tarifs.

2° *Assouplissement de la procédure d'établissement des tarifs.* — L'article 46 du cahier des charges établit une augmentation (pour le péage et le transport) de moitié par rapport au tarif en vigueur pour les masses indivisibles pesant de 3 à 5.000 kgs. En outre, les réseaux ne sont pas obligés de transporter les masses supérieures à 5.000 kgs, mais s'ils y consentent pour un usager, ils devront le faire pendant trois mois au minimum pour tous les autres usagers.

L'article 47 dispose que les prix de transport déterminés au tarif ne sont pas applicables à certains objets inférieurs à 200 kilogrammes au mètre cube, aux animaux et objets dangereux, aux métaux précieux, objets d'art, bijoux, dentelles et autres valeurs. Dans ces cas les tarifs sont établis chaque année par l'administration sur la proposition des réseaux.

L'article 48 interdit aux réseaux de relever leurs tarifs-voyageurs avant le délai de trois mois, et leurs tarifs marchandises avant le délai d'un an. Si une modification de tarif doit avoir lieu, elle doit être affichée un mois à l'avance et sa mise en vigueur est soumise à l'homologation du ministre des Travaux Publics.

L'article 52 déclare que les frais accessoires, qui ne figurent pas dans les tarifs, tels que ceux d'enregistrement, de chargement, de déchargement et de magasinage dans les gares et les magasins du chemin de fer, seront fixés chaque année sur la proposition des réseaux.

L'article 12 de la loi du 9 avril 1898 rend obligatoire la consultation des Chambres de Commerce sur les tarifs à appliquer.

Tous ces articles constituent une réglementation rigide et périmée ne permettant pas aux compagnies de chemins de fer de lutter avec efficacité contre la concurrence automobile ; aussi l'unanimité s'est faite sur la nécessité de les reviser.

§ 3. — **Dispositions diverses**

Enfin les dispositions archaïques des articles 4, 5 et 9 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer pourront être modifiées.

L'article 4 exige la clôture du chemin de fer sur toute son étendue, des barrières fermées et gardées à tous les passages à niveau.

L'article 5 interdit toute construction dans une distance de deux mètres du chemin de fer à compter d'une ligne tracée à 1 m. 50 des rails extérieurs, ce qui aboutit à rendre inutiles 3 m. 50 de chaque côté de la voie.

L'article 9 permet de construire plus près, mais seulement en vertu d'ordonnances royales rendues après enquête.

Des dérogations à ces articles sont indispensables pour les voies à faible trafic, sur lesquelles ne circulent qu'un petit nombre de trains ou d'autorails et

d'autre part pour simplifier la procédure des constructions permises à moins de deux mètres du chemin de fer.

Dans sa disposition finale, l'article 2 de la loi de juillet exclut du champ des modifications envisagées tout ce qui concerne les transports de services publics : transports postaux, abonnements de travail, tarifs de faveur pour les familles nombreuses et les militaires réformés.

En résumé, la loi et l'avenant de juillet 1933 ouvraient de grandes possibilités de rénovation aux compagnies de chemins de fer ; mais il fallait attendre les décrets des 30 décembre 1933 et 19 janvier 1934 pour entrer dans la voie des réalisations.

CHAPITRE III

Les décrets du 30 décembre 1933 et du 19 janvier 1934

Ces deux décrets ont été pris en exécution de l'article 2 de la loi du 8 juillet 1933.

Ils présentent une réelle importance, puisque leurs dispositions conditionnent en grande partie la modernisation de l'exploitation des chemins de fer et doivent leur permettre de faire face à la concurrence des autres modes de transport.

Les règles qui régissaient jusqu'alors la tarification des chemins de fer les plaçaient dans un état d'infériorité manifeste vis-à-vis de leurs concurrents : publicité des propositions de tarifs, délai d'homologation, retards dans l'autorisation et la mise en vigueur des nouveaux tarifs, intervenant souvent lorsque les entreprises concurrentes étaient déjà installées ; bref, rigidité et défaut de mobilité de la tarification des chemins de fer. En face d'eux, des concurrents libres de fixer et de modifier leurs prix à leur gré sans publicité ni délai.

En présence d'une telle situation, les réseaux se sont efforcés d'obtenir un assouplissement des règles en vigueur. Consulté conformément à l'article 9 de l'avenant, le Comité de direction indiqua au ministre quelles

devaient être la nature et l'étendue des dérogations à apporter aux articles du cahier des charges visés par la loi.

Saisi de ces propositions, le ministère des Travaux Publics prépara deux projets de décrets qui apportaient des modifications d'ordre tarifaire, commercial et technique. Ils furent publiés le 30 décembre 1933 et le 19 janvier 1934.

Section I

Contenu de ces décrets

§ 1er. — Le décret du 30 décembre 1933 (1)

Ce décret comporte des dérogations en matière de tarifs de chemin de fer, aux prescriptions de l'article 12 de la loi du 9 avril 1898. Il établit une distinction entre les services assurés par fer et ceux que les réseaux pourront être autorisés à établir en remplacement des premiers ou en correspondance.

Pour les services par fer, le décret a pour objet notamment de réduire le délai — de un an à trois mois — à l'expiration duquel peuvent être relevées les taxes qui ont été abaissées, de hâter la procédure d'instruction des demandes d'augmentation des tarifs, présentées par les réseaux et de prévoir une application automatique des tarifs proposés, sans homologation, si le ministre ne s'est pas opposé dans le délai d'un mois à cette application. Mais toute proposition tendant à une modification de tarif doit faire l'objet d'une publication un mois à l'avance par voie d'affiche. Elle est,

(1) Voir *J. O.* du 31 décembre 1933.

en outre, insérée dans le *Journal officiel* et un délai de vingt jours, à dater de cette dernière publication, est donnée aux Chambres de Commerce et d'Agriculture pour faire connaître au Ministre des Travaux Publics, leur avis sur la modification de tarifs projetée.

D'autre part, le décret du 30 décembre 1933 prévoit que les tarifs pourront comporter l'indication d'un prix maximum et d'un prix minimum, mais les prix à percevoir dans ces limites seront affichés et communiqués au Ministre des Travaux Publics et quinze jours après la réception de cette communication, ils pourront être appliqués s'il ne s'y oppose pas.

Pour les services de substitution, de correspondance ou de porte à porte, les mêmes dispositions s'appliquent. Toutefois, lorsque l'entrepreneur de transport ne reçoit comme rémunération que les prix qu'il perçoit du public, la procédure des prix minimum et maximum ne s'applique pas, mais seulement la procédure ordinaire.

Le système ainsi prévu répond à un souci d'assouplissement de la procédure d'établissement des tarifs et permettra aux réseaux de s'adapter plus exactement et plus rapidement aux besoins du trafic.

§ 2. — **Le décret du 19 janvier 1934** (1)

Ce décret présente également une importance considérable ; il comporte trois titres :

Le titre 1[er] contient des dérogations aux articles du cahier des charges, visés par la loi du 8 juillet 1933 ;

Le titre 2° concerne les dérogations à la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer ;

Le titre 3° est relatif à la dérogation apportée aux conventions de 1883.

1° *Dérogations apportées au cahier des charges des grands réseaux*

Aux termes de l'article 1er, le Ministre des Travaux Publics peut autoriser les Compagnies à cesser d'entretenir et, après enquête, à supprimer les installations des chemins de fer rendues inutiles, par suite de modifications apportées dans l'exploitation ; il peut également les autoriser à supprimer leurs services par fer, lorsqu'il estime que le service est suffisamment assuré par d'autres moyens de transport ; il peut enfin les autoriser à faire effectuer sous leur contrôle et responsabilité la desserte d'une ligne ou d'une section de ligne par un autre mode de transport que le chemin de fer et par un autre itinéraire.

Les réseaux peuvent réduire le nombre des classes à prévoir dans les voitures à voyageurs sous réserve de l'approbation du ministre ; mais ils ne peuvent se refuser à transporter les masses indivisibles que le matériel normalement affecté au service est capable de transporter et lorsque le poids de la masse indivisible dépasse 5.000 kilos, ils en fixent les conditions de délais et de transports. Les prix proposés peuvent être appliqués si le ministre n'y a pas fait opposition dans le délai de 15 jours ; et pendant 3 mois au moins les mêmes conditions doivent être faites à ceux qui le demanderaient.

L'article 3 comporte une importante dérogation aux dispositions de l'article 42 du cahier des charges : il permet au ministre d'autoriser les réseaux à simplifier le mode de perception des tarifs en les établissant sur

---

(1) Voir *J. O.* du 20 janvier 1934.

d'autres bases que le nombre de kilomètres et les fractions de poids, et à modifier les taux minima de perception.

L'article 7 précise que l'obligation qu'ont les réseaux d'expédier dans l'ordre de leur inscription les marchandises ayant une même destination ne s'entend que de celles qui sont soumises aux mêmes conditions de tarif et qui ne nécessitent pas l'utilisation d'un matériel d'un type spécial ; car les réseaux ne sont pas tenus de posséder des matériels de cette nature en quantité suffisante pour répondre immédiatement à toutes les demandes et des délais leur sont impartis pour leur permettre de les procurer aux expéditeurs.

L'article 8 contient des dispositions nouvelles en ce qui concerne les expéditions en grande vitesse, en petite vitesse et les services de remplacement ; le ministre désigne, sur la proposition des réseaux, les trains dans lesquels les expéditions doivent être obligatoirement transportées en grande vitesse et les compagnies sont tenues de les effectuer par le premier de ces trains qui correspond à la destination indiquée, pourvu que la présentation à l'enregistrement ait été effectuée deux heures au moins avant le départ du train.

En ce qui concerne la petite vitesse, le trafic est expédié dans le jour qui suit celui de la remise à la gare, sauf en ce qui concerne les transports nécessitant un matériel spécial, et le maximum de la durée du trajet par chemin de fer ne peut excéder 24 heures par fraction indivisible de 200 kilomètres.

Enfin, l'article 8 indique que le Ministre des Travaux Publics peut, à la demande des réseaux, instituer un régime unique de vitesse qui se substituera aux régimes de grande et petite vitesse. Les prix, les délais et conditions de ce régime de vitesse sont fixés dans des tarifs établis conformément au décret du 30 décembre 1933.

En ce qui concerne les services de remplacement des services par fer, le Ministre fixe, sur la proposition des réseaux, les délais applicables aux transports qu'ils effectuent, et toute modification entrera en vigueur après un délai de 15 jours, si le ministre ne s'y oppose pas.

L'article 8 du décret cesse d'être applicable, lorsque par suite de l'interruption du fonctionnement d'un autre mode de transport, la quantité des marchandises remises au chemin de fer dépasse sa capacité normale. Dans ce cas, le Ministre détermine les lignes sur lesquelles les délais peuvent être suspendus, ainsi que la durée de cette suspension.

La dernière dérogation au cahier des charges est relative aux modalités de mise en circulation des autorails. A cet effet l'article 9 contient une série de dispositions : il décide, en effet, que le Ministre des Travaux Publics peut autoriser les réseaux à réduite la franchise des voyages à moins de 30 kilos par voyageur et que les compagnies doivent prendre leurs dispositions utiles pour faire face à tout trafic prévisible et y adapter les caractéristiques de leur matériel. En outre, il donne la faculté au ministre de limiter à certaines catégories de billets la délivrance des billets au départ des points d'arrêt sans personnel fixe. Enfin le ministre désigne, sur la proposition des réseaux, les autorails et les trains de marchandises qui assurent le service des messageries.

2° *Dérogations aux prescriptions de la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer*

L'article 10 du décret du 19 janvier 1934 décide que le Ministre des Travaux Publics peut, sur la proposition des réseaux, autoriser la suppression des clôtures

fixes le long des voies ferrées, et des barrières mobiles à la traversée des routes, sous réserve des mesures à prendre en vue d'assurer la sûreté de l'exploitation et la sécurité du public.

L'article 11 dispose que l'autorisation d'édifier des constructions, de pratiquer des excavations, d'établir des dépôts à des distances inférieures à celle prévues aux articles 5, 6, 7, 8, de la loi peut être accordée par le Ministre, le réseau entendu.

3° *Dérogation aux dispositions des conventions de* 1883

L'article 12 stipule que le Ministre des Travaux Publics peut autoriser les réseaux à ne mettre en marche, sur certaines lignes ou sections de lignes, chaque jour et dans chaque sens, qu'un nombre de trains inférieur au minimum fixé par les conventions précitées.

Telles sont les dispositions contenues dans les deux décrets du 30 décembre et du 19 janvier. Dans l'ensemble, elles réalisent un progrès sensible sur l'ancien état de choses.

Presque toutes les dispositions nécessitent pour leur application une décision du Ministre des Travaux Publics, dont l'autorité se substitue dans de nombreux cas à la loi ou au décret. Malgré tout, le chemin de fer se trouve désormais en possession des éléments nécessaires à sa rénovation et à une réglementation plus souple, à des méthodes d'exploitation plus commerciales, à une modernisation technique plus accentuée doit correspondre une amélioration sensible de sa situation financière.

SECTION II

Application des décrets du 30 décembre 1933 et du 19 janvier 1934

Libérés par la loi du 8 juillet 1933 et les décrets du 30 décembre 1933 et du 19 janvier 1934 des entraves résultant de leur ancien cahier des charges, les réseaux ont pu pratiquer une politique commerciale nouvelle ; ils se sont efforcés de simplifier la tarification des voyageurs et des marchandises, puis d'intégrer l'autorail dans l'exploitation des chemins de fer.

§ 1er. — La nouvelle tarification-voyageurs

Cette réforme, entrée en vigueur le 1er octobre 1935, vise à élargir les facilités de circulation et à simplifier la présentation des tarifs.

Pour atteindre ce but, les tarifs ont été regroupés d'une façon méthodique.

De tous temps, la tarification des chemins de fer a comporté deux sortes de tarifs : les tarifs généraux et les tarifs spéciaux destinés à favoriser par divers avantages certaines catégories de voyageurs. Cette division a été maintenue : les tarifs généraux continuent comme par le passé à être applicables aux billets simples, à demi-tarif pour les enfants et aux billets au tarif militaire. Les tarifs spéciaux sont désormais groupés en 4 catégories : — les tarifs applicables aux billets d'aller et retour et aux voyages circulaires ;

— les tarifs d'abonnement ;

— les tarifs applicables aux voyages par groupes;

— les tarifs applicables aux places de luxe, aux voyages avec automobiles, aux voyages à prix réduits dans des trains désignés, aux voyages des étudiants étrangers, aux voyages pour se rendre à des congrès.

En même temps, les réseaux se sont efforcés de faciliter les voyages par de nouvelles mesures :

— désormais les nouveaux tarifs donnent le prix total à payer par le voyageur, y compris les majorations et l'impôt de 12 % ; et les billets ordinaires sont arrondis à 0 fr. 20 en 3e classe, à 0 fr. 30 en 2e classe, à 0 fr. 45 en 1re classe, ce qui permet de calculer le prix en fonction de la distance ;

— les nouveaux tarifs généraux accordent au voyageur la faculté de s'arrêter en cours de route, moyennant l'acquisition d'un billet d'arrêt du prix de 2 fr. ;

— les nouveaux billets circulaires sont des billets d'aller-retour dont les itinéraires d'aller et de retour peuvent différer ;

— les billets d'aller et retour ou circulaires à validité prolongée — de 40 jours au lieu de 33 jours — pour les stations balnéaires, thermales, climatiques et de sports d'hiver, peuvent être prorogés de 20 jours à 2 reprises;

— le tarif des billets aller et retour de fin de semaine a été modifié de façon à donner une plus grande extension à cette catégorie de voyages : une réduction de 50 % est accordée pour les billets délivrés de toutes gares à certaines gares désignées distantes d'au moins 200 kilomètres (sports d'hiver) et de certaines gares à d'autres gares distantes de moins de 100 kilomètres (stations balnéaires, thermales, climatiques) ;

— des cartes à demi-tarif peuvent être obtenues pour toutes les relations ;

— pour les voyages en groupe, la nouvelle tarification comporte des dispositions fort appréciées : tout groupe de 10 voyageurs au moins bénéfice d'une réduc-

tion de 50 % et la durée de validité du voyage est de 20 jours, si le groupe est formé en France ou de 40 jours, s'il est formé à l'étranger ;

— les tarifs antérieurs relatifs aux voyages de famille ont été simplifiés et améliorés : si le groupe est composé de 2 personnes, celles-ci paient plein tarif, mais chacune des personnes en sus ne paie que le quart de ce tarif et la durée de validité des billets est portée de 40 jours à 3 mois pour ceux qui ont été délivrés du 30 mai au 30 septembre, avec limite au 15 novembre ;

— le tarif des voyages avec automobile comporte une nouvelle disposition : désormais l'automobile est considérée comme bagage et transportée pour rien, lorsque les voyageurs qui l'accompagnent paient pour leur transport au moins un franc par kilomètre avec un minimum de 1.000 francs ; le nombre de billets entrant en compte ne pouvant dépasser 6 par voiture. Si le prix des billets n'atteint pas 1 franc au kilomètre les intéressés peuvent le compléter pour bénéficier du transport gratuit de la voiture.

Cette nouvelle tarification-voyageurs constitue l'une des premières manifestations de la nouvelle orientation des réseaux ; elle est suivie de la mise en application d'une nouvelle tarification-marchandises, conçue dans le même esprit de simplification et de progrès.

§ 2. — **La nouvelle tarification-marchandises** (*de 0 à 1.000 kilos*)

A partir du moment où les réseaux se sont efforcés de développer les transports de porte à porte, d'étendre leurs services de correspondances, ils ont acquis la conviction que ces mesures ne pouvaient produire leur

plein effet que si elles s'accompagnaient d'une réforme radicale de la tarification des expéditions de faible importance.

Mettant à profit les facilités conférées par les décrets du 30 décembre et du 19 janvier, le comité de direction a préparé une tarification nouvelle, s'inspirant de celle des transports automobiles, applicable aux expéditions ne dépassant pas 1000 kilos. Le régime nouveau, qui fonctionne depuis le 1er novembre 1935, vise à la simplicité et à la clarté et il permet de comprendre dans le prix à payer l'intégralité du transport : de la porte de l'expéditeur à la porte du destinataire. Il comporte comme l'ancien régime deux catégories de transports: celui des petits colis (1 à 50 kilos) et les expéditions de détail (51 à 1.000 kilos).

1° *Les petits colis* (1 *à* 50 *kilos*)

Désormais il n'y a plus que 4 tarifs : un tarif pour les colis postaux, un tarif pour les colis express, un tarif pour les colis agricoles, enfin un tarif à vitesse unique, qui s'applique à toutes les autres expéditions de petits colis.

Auparavant, il était à peu près impossible à un profane de calculer la taxe dûe pour un envoi de cette catégorie. Un parisien voulait-il, par exemple, se faire adresser un colis de 30 kilos par un expéditeur de province, il lui fallait rechercher la distance dans un monumental recueil de 900 pages, puis le barême le plus avantageux dans le Chaix G. V., car plusieurs combinaisons lui étaient offertes. Après quoi, il devait évaluer, d'après le prix à la tonne qui lui était indiqué, le prix par 30 kilos, auquel il ajoutait le droit d'enregis-

trement et le droit de timbre, enfin la taxe de factage à Paris. Il y renonçait généralement et se contentait d'accepter le prix qu'on lui demandait.

Il en est aujourd'hui tout autrement. Toute cette paperasserie longue et coûteuse est remplacée par un tableau qui donne instantanément le renseignement demandé. Il suffit de connaître le poids du colis, le département de départ et le département d'arrivée pour être fixé avec précision, car les prix ne dépendent plus que de ces trois éléments d'appréciation. Les réseaux ont été amenés, en effet, à substituer à la taxation kilométrique une tarification de zone à zone et la zone qui a été adoptée est le département.

En outre, l'impôt et toutes les taxes accessoires (frais de manutention, droit de timbre et d'enregistrement, etc.) sont compris dans le prix du tarif. Enfin, les petits colis sont livrés gratuitement, soit à domicile dans les localités où existe un service des réseaux, soit dans des bureaux de correspondance, là où la desserte à domicile n'existe pas; et pour les livraisons en gare, l'avis d'arrivée est adressé gratuitemnt au destinataire.

2°. — *Les expéditions de détails* (51 *à* 1.000 *kilos*) *en grande vitesse et en petite vitesse*

La nouvelle tarification est également établie par zone, mais pour éviter des écarts, les zones sont plus petites : l'ensemble du territoire a été découpé en 562 zones d'une étendue sensiblement égale, correspondant à un espacement moyen de 30 kilomètres des centres des zones. Les prix de transport ont été calculés d'après la distance de ces centres, qui sont, en général des gares importantes.

Une nomenclature très claire fournit à l'expéditeur le numéro des zones auxquelles appartiennent la gare

de départ et la gare de destination et à l'aide d'un tableau, il connaît le prix applicable à sa marchandise. Grâce à ces réformes, les opérations de taxation et d'affranchissement des expéditions jusqu'à 1.000 kilos sont très simplifiées. Il en résulte pour les réseaux une économie de l'ordre de plusieurs dizaines de millions, et pour le public un léger avantage pécuniaire.

L'ensemble de ces réformes, qui portent sur 94 % des expéditions, a été conçue dans un esprit nettement commercial et cadre avec la réorganisation des services commerciaux des réseaux, réalisée, elle aussi, en vue d'adapter l'exploitation du chemin de fer aux exigences et aux besoins nouveaux de l'économie nationale. Mais cette rénovation commerciale était accompagnée d'une rénovation technique caractérisée par la mise en service de nombreux autorails de types différents.

§ 3. — Développement des autorails sur les grands réseaux

Les réseaux ont également profité de la loi du 8 juillet 1933 et du décret du 19 janvier 1934 pour multiplier les expériences d'autorails.

Jusqu'à ces dates, en effet, l'exploitation étendue de ces véhicules était incompatible avec les règlements en vigueur et chaque commande devait faire l'objet d'une autorisation spéciale du Ministre des Travaux Publics.

Désormais, les programmes de commandes d'autorails peuvent, comme les autres programmes de commandes de matériel roulant, être soumis en bloc à l'autorisation ministérielle.

---

(1) Chiffres extraits du rapport adressé en 1936 par M. Chautemps, ministre des Travaux Publics, à M. Sarraut, président du Conseil, sur la situation des grands réseaux en 1935.

Aussi, les expériences d'autorails ayant donné satisfaction aux réseaux, ceux-ci n'ont pas tardé à augmenter le nombre, comme l'atteste le tableau (1) ci-dessous:

	Nombre d'autorails en service	Parcours journaliers des autorails
1er janvier 1933.....	30	3.463 kms
1er janvier 1934.....	90	17.107 kms
1er janvier 1935.....	236	42.499 kms
1er janvier 1936.....	354	75.559 kms

A l'heure actuelle, le parc des autorails des grands réseaux s'élève à plus de 500 unités, puis le programme de commandes de matériel prévoyait pour 1936 170 unités et pour 1937 161 unités.

C'est là un chiffre considérable si l'on songe à la mobilité de l'autorail et à sa grande vitesse de rotation.

Si du nombre, nous passons à la variété des appareils, nous constatons qu'au 1er janvier 1936, les 354 autorails se rattachaient à un peu plus de vingt types, réalisés par quatorze firmes (Renault, Michelin, Bugatti, Schneider, Dietrich, etc...).

Malgré la diversité des types en service, on peut distinguer deux grandes catégories d'autorails : les autorails pour courtes ou moyennes distances, les autorails pour longs parcours.

1° *Les autorails pour courtes et moyennes distances*

Ce sont tout d'abord, les autorails sur pneumatiques, dont les seuls types en usage sont les Michelines qui ont une capacité de 56 places et une puissance de 350 chevaux. La faible charge supportée par chaque pneu a obligé à multiplier le nombre des essieux et à recourir uniquement au moteur à essence.

Ce sont, ensuite, les automotrices sur roues métalliques, plus lourdes que les précédentes et toutes à moteur Diesel. Elles comprennent des autorails à essieux indépendants, des autorails à boggies, des autorails à boggies-moteurs. Leur capacité varie de 55 à 75 places.

2° *Les autorails pour longs parcours*

Parmi ceux-ci, on peut distinguer : l'autorail unique, dont le modèle typique est la Bugatti 60 places, 4 moteurs de 250 CV, 150 km.-h. de vitesse ; le couplage Bugatti 74 places, 1.000 CV., 150 km.h. de vitesse et la rame automotrice, créée par la Société Franco-Belge, en service entre Paris et Lille, dont la capacité est de 144 places, la puissance de 760 CV. et la vitesse de 150 km.-h.

On voit par cette brève énumération que les autorails tendent à se grouper autour d'un nombre de types de plus en plus restreint. Cette sélection a eu un résultat heureux, c'est celui de rendre possible la construction en série d'un certain nombre de modèles et par suite d'abaisser les prix de revient.

Les réseaux ont réservé différents rôles aux autorails au fur et à mesure que l'expérience révélait leurs possibilités. Tantôt ils sont utilisés pour assurer des relations rapides sur des grandes lignes: Paris-Lille, Paris-Lyon, Paris-Le Havre, Lyon-Grenoble, etc., soit en remplacement de trains peu fréquentés, soit en supplément des rapides, pour réaliser un gain de temps irréalisable dans l'état actuel de la traction à vapeur. Tantôt ils sont destinés à prolonger les rapides à leur arrivée dans un grand centre : Rennes-St-Malo, Rennes-Quimper, etc. Tantôt ils servent à l'exploitation de lignes qui présentent un trafic particulièrement intense

pendant une courte période de l'année : lignes balnéaires, thermales, etc... sur lesquelles ils circulent soit quotidiennement pendant tout l'été, soit pendant certains jours plus particulièrement chargés : dimanche, *week-end*, etc... Enfin ils remplacent certains trains de voyageurs sur les lignes secondaires et ils réalisent des relations transversales directes, qui étaient impossibles antérieurement.

Les résultats, qui se dégagent de l'exploitation des autorails durant ces dernières années, semblent des plus encourageants.

Au point de vue technique, en effet, l'ère des prototypes est à peu près close. Sans doute faut-il prévoir encore maintes modifications de détail appelées à influer sur la longévité des engins, mais à l'heure actuelle il y a une gamme d'autorails bien au point et bien appropriés aux différents besoins de l'exploitation.

Au point de vue du rendement financier, il est encore assez difficile de se prononcer avec précision, d'abord parce que la nouveauté et la diversité des types en service entraîne des frais d'entretien et de réparation anormalement élevés, qui sont appelés à s'abaisser par la suite ; puis, parce que la durée d'amortissement n'est pas encore connue avec rigueur et qu'elle se dégagera seulement de l'expérience ; enfin parce que le prix d'achat est appelé vraisemblablement à diminuer sous l'effet des commandes en série. D'après les estimations faites par les réseaux, le prix de revient du kilomètre-autorail pour les types courants paraît devoir s'établir à 40 et 50 % au-dessous du prix de revient du kilomètre-vapeur.

Enfin au point de vue commercial, l'autorail a produit les effets recherchés : il a utilement contrebattu la concurrence de l'automobile, et sur les lignes concurrencées aussi bien que sur les lignes non concurren-

cées, il a réussi, soit à ralentir la baisse du trafic, soit à l'enrayer, soit même, le plus souvent à déterminer une reprise du trafic et des recettes.

*
* *

Tel est l'ensemble des réformes apportées au régime des chemins de fer par les Pouvoirs Publics. Elles sont appelées à combler une partie du déficit et les économies escomptées ont été évaluées par M. Paganon, dans les conditions suivantes :

1° *Compression des dépenses*

Compression des effectifs.....	290 millions
Aménagement des lignes secondaires...	500 millions
Fusion des services.....	100 millions
Fusion P. O.-Midi.....	50 millions
Soit.....	940 millions

2° *Récupération de recettes*

Récupération résultant de la commercialisation de l'exploitation.....	500 millions
Réduction de l'impôt.....	470 millions
Soit.....	970 millions

Au total 1.910 millions.

Ces évaluations semblent exagérées. Sur tous ces chiffres, en effet, un seul a pu être établi avec certitude, c'est celui de la récupération des recettes par la réduction de l'impôt, car il se déduit automatiquement du chiffre des impôts payés en 1932 au taux de 32,5 %.

D'autre part, les économies escomptées de la compression des effectifs et de la fusion de certains services paraissaient se réaliser à la suite de la mise à la retraite d'office d'un nombre considérable d'agents ; mais maintenant elles ne doivent plus être prises en considération depuis que le décret du 20 janvier 1937 a appliqué la semaine de quarante heures dans les chemins de fer, nécessitant la création de 70.000 emplois nouveaux et une dépense supplémentaire d'un milliard par an.

Restent enfin l'aménagement des lignes secondaires et la commercialisation qui doivent procurer, l'un une économie annuelle de 500 millions, l'autre une récupération de recettes de 500 millions. La mise en circulation d'autorails sur les lignes secondaires a eu, en effet, pour conséquence la réduction des dépenses d'exploitation et une augmentation du trafic-voyageurs, qui ira sans cesse en s'accentuant. Les exemples actuels sont nombreux de lignes secondaires complètement désertées qui ont retrouvé une grosse partie de leur clientèle depuis la mise en service des Michelines. D'autre part les nouvelles facilités d'expédition et de livraison, les conditions avantageuses de certains transports, leur rapidité accrue ont ramené au chemin de fer une foule d'usagers qu'avait rebuté la désuétude de l'ancienne exploitation.

Toutes ces mesures sont de nature à améliorer les recettes des réseaux, et à diminuer les dépenses ; les économies, qui doivent en résulter, ne se font sentir que progressivement, elles peuvent atteindre les estimations officielles et même les dépasser en cas de reprise de l'activité économique.

Sans doute cette œuvre peut paraître incomplète et insuffisante, comparée à la gravité de la situation et aux répercussions du déficit ferroviaire sur l'économie

nationale ; toutefois elle apparaît comme la conséquence d'une collaboration utile et nécessaire entre l'Etat et les réseaux ; et elle ne constitue que l'ébauche d'une œuvre de très grande envergure, qui doit aboutir à l'élaboration d'un statut général de tous les modes de transport en France.

TROISIÈME PARTIE

Les mesures complémentaires destinées à assurer la restauration financière des réseaux : la coordination des transports

Pour remédier au déficit ferroviaire, la première étape à franchir était celle de la réforme des réseaux. Celle-ci, étant amorcée par la loi du 8 juillet 1933 et par ses décrets d'application, il convenait de la compléter par une réglementation atteignant tous les autres moyens de transport.

Jusqu'à ces derniers temps, en effet. l'air, l'eau, la route comptaient peu devant l'énorme suprématie du rail; mais désormais, le chemin de fer n'est plus que le principal moyen de transport :il tend de plus en plus à voir son importance décroître par rapport à ses concurrents qui ne font qu'augmenter. Il était de toute nécessité d'opérer entre eux une division du travail, qui tienne compte des aptitudes, des avantages et des servitudes de chacun d'eux. De nombreux arguments motivaient l'intervention du gouvernement pour mettre fin à l'anarchie des transports et assurer leur coordination :

Avec le développement du nombre et des dimensions des véhicules automobiles, les dangers courus par ceux qui utilisaient la route grandissaient de jour en jour. Aussi l'opinion générale souhaitait-elle que des mesures soient prises rapidement pour mettre un terme à cette fâcheuse situation. D'autre part, en dehors de la préoccupation de sécurité, une réglementation était nécessaire pour assurer la protection du domaine public : au fur et à mesure que les entreprises routières se multipliaient, il en résultait des dégradations injustifiées, ayant comme conséquences des aggravations de charges financières superflues. Enfin l'inégalité des charges et des obligations, auxquelles était seul astreint le chemin de fer, justifiaient cette intervention officielle pour rétablir l'équilibre.

La coordination du rail et des voies navigables n'était ni moins nécessaire, ni moins urgente que celle du rail et de la route. Pour être moins accentuée que la concurrence de la route, celle que la navigation intérieure faisait aux chemins de fer n'en devenait pas moins très sérieuse. Sous l'influence du halage électrique et de la navigation automotrice, elle prenait des proportions de plus en plus inquiétantes ; et l'adage bien connu « au rail les transports rapides et de valeur, à la voie d'eau les transports lents et peu coûteux » avait cessé de correspondre à la réalité. Tout comme l'automobile, la batellerie s'adjugeait une part sans cesse croissante des trafics qui devaient normalement être réservés au chemin de fer. L'une comme l'autre s'exerçait au détriment des différents modes de transport, des finances publiques et de la collectivité. L'intérêt général exigeait donc qu'il y fut mis fin sans tarder.

Les principes de la coordination des transports ferroviaires et routiers, d'une part, ferroviaires et fluviaux, d'autre part, ont été posés par les décrets-lois

du 19 avril et du 15 mai 1934. Les principales dispositions de ces textes seront intéressantes à étudier en raison de l'importance de leur objet et surtout en raison de la méthode nouvelle qu'elles préconisaient pour assurer la coordination.

Malheureusement les résultats escomptés n'ont pas répondu aux espérances : de graves lacunes se sont révélées au cours de la procédure prévue par ces décrets, aussi a-t-il été nécessaire de reprendre le problème à sa base.

Mais avant d'examiner ces divers textes, voyons les différentes solutions qui avaient été proposées pour mettre fin à l'anarchie des transports.

CHAPITRE I

Les solutions proposées

Nombreux sont ceux qui ont proposé des solutions au problème du statut des transports; on peut les grouper en trois catégories suivant leurs tendances économiques : les uns réclament la liberté absolue pour les transports, d'autres veulent l'étatisation complète du rail, les troisièmes enfin estiment que le régime de la réglementation est préférable.

SECTION I

La Solution libérale

Les partisans de cette théorie (1), — dont les plus acharnés défenseurs sont M. Musnier, président de la Fédération Nationale des Transports et M. le baron Petiet, président de la Fédération Nationale de l'Automobile, du Cycle et de l'Aéronautique, — veulent appliquer la loi de la sélection naturelle dans le domaine des transports : chaque transport, en faisant valoir d'une façon intensive les qualités qui lui sont pro-

(1) Cette théorie fut développée devant le C. N. E. en février 1934.

pres, réalisera son rendement maximum. Puis, ce sera l'usager qui, choisissant le moyen de transport le plus apte à lui donner satisfaction, opérera finalement la répartition du trafic, sans qu'il y ait besoin de mesures réglementaires pour l'effectuer.

Depuis ces dernières années, la suprématie du rail s'est trouvée fortement compromise par l'automobile, qui s'est imposée à la vie économique du pays en raison de ses qualités de mobilité, de souplesse et de pénétration que le chemin de fer, limité à son tracé, ne peut qu'imparfaitement réunir. De ce fait, les transports routiers se sont constitués un trafic important. Or, avec la crise économique, le volume des transports à effectuer à diminué dans une grande proportion. Les transporteurs ferroviaires, routiers et fluviaux, pour freiner la chute de leurs chiffres d'affaires, ont été réduits à se faire une concurrence sévère et tous ces moyens de transports font des efforts inouïs pour s'attirer les préférences de la clientèle.

Sous l'effet de la libre concurrence, chaque catégorie de transport se porte vers les courants de trafics qu'il est le plus apte à desservir et cela pour le plus grand bien des usagers, et cette évolution, qui ne fait que s'ébaucher, ira en s'accentuant, car dès maintenant on peut estimer que la « batellerie fluviale modernisée effectuera le transport des marchandises lourdes en vrac et de faible valeur; le chemin de fer, le transport des voyageurs et des produits semi-pondéreux et légers à grande distance; l'automobile, toutes les relations et tous les échanges que les précédents ne peuvent assurer ou n'assurent qu'imparfaitement; l'avion, les transports de personnes et de poste ultra-rapides (1) ».

---

(1) Problème des transports. I. Conseil national économique. Exposé de M. le baron Petiet, page 96.

Pour permettre au rail de s'adapter efficacement aux circonstances de la concurrence et obtenir son rendement maximum, il suffit de supprimer la réglementation à laquelle est soumise son exploitation, et de donner aux compagnies concessionnaires leur pleine liberté d'action. Celles-ci, devenues financièrement responsables de leur exploitation, ne pourront plus établir des tarifs spéciaux inférieurs à leur prix de revient pour lutter contre la concurrence des autres moyens de transport; et celles qui seront incapables d'assurer une bonne gestion économique disparaîtront.

Il en résultera tout d'abord une diminution des frais de transport, ensuite une amélioration tant technique que commerciale, puisque les différentes entreprises devront rester sans cesse en harmonie avec le progrès si elles ne veulent pas être absorbées par leurs adversaires.

Cette théorie, qui offre de nombreux attraits lorsqu'on l'examine superficiellement, ne résiste guère aux critiques qui se dégagent d'une étude un peu plus approfondie.

Elle soutient, tout d'abord, que la libre concurrence est le seul moyen efficace pour donner au pays la meilleure organisation des transports sans qu'il en coûte un sou aux finances publiques, et que la diminution des frais de transport en serait la conséquence immédiate. Cette affirmation semble contraire à la réalité, car le spectacle de la situation actuelle ne paraît guère l'indiquer et on ne voit même pas l'ébauche de la moindre sélection. Sans doute le public profiterait au début de l'abaissement des tarifs si tous les transports étaient placés sous le régime de la libre concurrence, mais lorsque le transport le plus apte aurait éliminé ses concurrents, il est probable qu'il profiterait de sa situation de monopole pour imposer les prix qui lui plairaient.

D'autre part, les partisans de cette théorie ne considèrent que les intérêts particuliers des entreprises et négligent totalement l'intérêt général. Actuellement, les réseaux sont tenus d'exploiter non seulement des lignes à grand trafic qui leur permet de réaliser de larges bénéfices, mais aussi des lignes déficitaires, afin de stimuler l'économie générale et tirer de son isolement une contrée déshéritée. Dès lors n'est-il pas évident que la liberté absolue des transports entraînerait l'abandon des trafics peu rémunérateurs des régions pauvres qui seraient, en fin de compte, dépourvues de moyens de communication?

Enfin les partisans de cette solution se rendent-ils compte des conséquences qu'entraînerait la transformation des compagnies concessionnaires des chemins de fer en entreprises libres? Dans cette hypothèse, le danger à redouter serait la formation d'une entente entre les compagnies, devenues complètement maîtresses des chemins de fer. Leur puissance serait si considérable vis-à-vis des pouvoirs publics, qu'elles constitueraient un état dans l'Etat!

Pour toutes ces raisons, la solution libérale ne peut être retenue.

Section II

La solution socialiste

A diverses reprises, le parti socialiste déposa à la Chambre des Députés des propositions de lois relatives à la réorganisation des transports. La dernière en date est du 16 mai 1933 (1). Elle vise à la coordination gé-

(1) Proposition de loi de M. Moch du 16 mai 1333. Annexe n° 1885, *J. O.* du 19 octobre 1933.

nérale des transports et à l'institution d'un réseau national des chemins de fer d'intérêt général et régional.

Le parti socialiste estime que le problème des transports est caractérisé par trois sortes de phénomènes :

D'une part, les progrès techniques ont permis la renaissance des transports fluviaux et routiers que le rail avait jadis ruinés. Les automobiles, les péniches à moteur sapent désormais le monopole des chemins de fer; le régime de ces derniers, qui avait été instauré pour prévenir les abus du monopole, constitue une entrave à l'exploitation souple des réseaux.

D'autre part, la crise des transports met aux prises les entreprises subventionnées qui sont réglementées et les entreprises libres. Non seulement, ces dernières concurrencent le chemin de fer, mais encore elles rivalisent sur les bons parcours avec les transports automobiles réglementés.

Enfin, les concessionnaires de services publics sont irresponsables financièrement, puisque ce sont les collectivités publiques ou l'Etat qui comblent leur déficit et qui ont au surplus à supporter les frais d'entretien des routes.

De cette situation incohérente, il est nécessaire de sortir le plus vite possible ; aussi préconise-t-on une organisation d'ensemble, une coordination méthodique des moyens de transport, faisant place à l'anarchie actuelle, et qui permettrait de réduire le volume des dépenses collectives sans porter atteinte aux besoins aujourd'hui satisfaits.

Cette coordination méthodique ne sera pas confiée à une régie nationale des transports, parce que l'immense masse des transports réguliers automobiles et la plus grande partie des transports fluviaux en sont encore au stade de l'artisanat.

C'est pour cette raison que le parti socialiste propose une solution mixte du problème des transports en préconisant simultanément la nationalisation des chemins de fer, où la concentration est techniquement réalisée, et la réglementation des autres moyens de transports.

1° *Le coordination des transports.*

La proposition socialiste comprend quatre titres; les trois premiers titres prévoient une organisation générale des transports ferroviaires, routiers, fluviaux et aériens relevant d'une direction générale des transports au Ministère des Travaux Publics.

Cette direction générale des transports sera assistée d'un conseil supérieur des transports, qui sera composé pour un tiers des représentants de l'Etat, pour un tiers des délégués des syndicats ouvriers intéressés et pour un dernier tiers des représentants des usagers et des directions des principales entreprises de transports nationales ou privées.

Ce sera à la fois un organe consultatif et délibératif, qui remplacera l'actuel Conseil supérieur des chemins de fer : il devra donner son avis au ministre pour toutes les questions générales intéressant les transports, leur coordination et sur toutes les autres questions lorsqu'il sera saisi. En outre il accordera ou refusera les autorisations de création de lignes de transport d'intérêt général et statuera en dernier ressort en ce qui concerne les mêmes problèmes en matière d'intérêt régional, lorsqu'il y aura lieu à autorisation.

Dans les chefs-lieux de chaque région territoriale siégeront des conseils régionaux des transports également tripartites, dont l'activité sera coordonnée par le conseil supérieur des transports. Ils résoudront sur le plan régional, les questions de coordination et accorderont ou refuseront en premier ressort les autorisations d'exploitation de lignes nouvelles.

Cette organisation administrative est destinée à assurer l'exécution de la coordination des divers moyens de transport.

Le titre 2 est consacré à la coordination du rail et de la route.

Tout d'abord il définit et il classe les transports routiers tels qu'ils devront l'être dans les trois mois de la constitution du réseau national des chemins de fer prévu au titre 4 :

— « Seront dites entreprises de transports publics d'intérêt général, les entreprises assurant habituellement un transport régulier de voyageurs ou de marchandises sur des parcours déterminés s'étendant sur le territoire de plusieurs régions de transports ;

— « Seront dites entreprises de transports publics d'intérêt régional, les entreprises assurant habituellement un transport régulier de voyageurs ou de marchandises sur des parcours déterminés s'étendant sur le territoire d'une seule région de transports et dans les départements limitrophes de cete région ;

— « Seront dites entreprises de transports publics d'intérêt local, les entreprises assurant habituellement un transport régulier de voyageurs ou de marchandises sur des parcours déterminés s'étendant sur le territoire d'une commune et des communes limitrophes ;

— « Seront dites entreprises de transports privés les entreprises effectuant pour le compte d'autrui des transports non réguliers de voyageurs ou de marchandises, ainsi que celles effectuant ces mêmes transports régulièrement ou non, exclusivement pour les besoins de leurs propres industries ».

Pour être considéré comme régulier, un service devra être effectué au moins une fois par semaine dans chaque sens.

L'exploitation des lignes d'intérêt général devra être autorisée par le conseil supérieur des transports, l'exploitation des lignes d'intérêt régional devra être autorisée par le conseil régional. Quant aux lignes d'intérêt local, elles resteront soumises au régime actuel du code de la route et les entreprises privées seront entièrement libres.

Puis le titre 2 prévoit la procédure à suivre en cas de demande d'autorisation et la durée de celle-ci qui ne pourra excéder 5 ans. Il accorde aux situations acquises une période transitoire, en décidant que « les lignes subventionnées par les collectivités publiques conserveront le bénéfice de leur contrat jusqu'à son expiration et ne seront soumises au régime de l'autorisation qu'à l'expiration de ce contrat ; et que les lignes non subventionnées seront considérées comme jouissant dans les conditions de leurs exploitation à la date de la promulgation de la loi, d'une autorisation valable durant cinq années ».

Le titre 3 est consacré à la coordination entre le rail, l'eau et l'air. Comme les transports routiers, les entreprises fluviales et aériennes relèveront du conseil supérieur des transports et des conseils régionaux suivant les cas ; elles seront également soumises au régime de l'autorisation.

2° *Institution d'un réseau national des chemins de fer d'intérêt général et régional.*

Le titre 4, consacré au nouveau régime des voies ferrées, abroge, tout d'abord, les articles de la loi du 29 octobre 1921, approbative de la convention du 28 juin 1921, passée entre l'Etat et les grands réseaux ; puis, il prononce la déchéance de toutes les compagnies et régies de voies ferrées d'intérêt général et local et abolit les conventions et cahiers des charges des concessionnaires.

Pour sauvegarder les droits des obligataires et des actionnaires, il décide les mesures suivantes :

en ce qui concerne les obligataires, l'Etat se substituerait aux compagnies ;

en ce qui concerne les actionnaires des compagnies secondaires, leurs actions seraient rachetées au taux moyen des cinq derniers exercices ;

en ce qui concerne les actionnaires des grands réseaux, un dividende annuel égal au dividende moyen touché par eux durant les cinq dernières années majoré de 3 % du nominal leur serait versé jusqu'à la fin de la concession. En outre les actions seraient remboursées aux époques prévues lors de leur émission et en fin normale de concession, les actionnaires toucheraient la différence entre le cours moyen du titre durant les cinq années précédant la déchéance et le nominal déjà versé.

Après avoir prononcé la déchéance des réseaux et réglé le sort des actionnaires et des obligataires, la proposition socialiste institue un réseau national des chemins de fer français.

Ce réseau national comprendra l'ensemble des voies ferrées d'intérêt général et local du territoire. Il sera administré par un conseil d'administration de 27 membres, comprenant des représentants des intérêts généraux, des usagers et du personnel.

A la tête, se trouvera une direction générale, chargée d'assurer l'administration permanente du réseau national. Elle comprendra un directeur général et cinq directeurs généraux adjoints s'occupant respectivement de l'exploitation, de la voie, de la traction, des lignes secondaires, des services administratifs et financiers.

En outre, le réseau national d'intérêt général sera divisé en circonscriptions régionales et à la tête de

celles-ci se trouveront 3 directeurs régionaux assistés de conseils consultatifs tripartites.

Quant aux lignes secondaires, elles seront réunies en groupes autonomes correspondant chacun à une région des transports, et le directeur du groupe fera partie du conseil régional, afin d'assurer la coordination de tous les transports dans la région.

Ce réseau national sera exploité d'après les méthodes industrielles et commerciales.

Voilà la thèse socialiste exposée dans ses grandes lignes. Est-elle satisfaisante ? Nous ne le pensons pas.

Elle préconise, en effet, la nationalisation des chemins de fer après la déchéance des réseaux, le régime de l'autorisation pour les transports d'intérêt général et régional à créer, renouvelable de 5 ans en 5 ans, après décision du conseil supérieur et des conseils régionaux, enfin le *statu quo* pendant 5 ans pour les services existant avant la nouvelle réglementation.

Nous ne reviendrons pas sur la question de la déchéance des réseaux, que nous avons exposée à propos des débats parlementaires relatifs au vote de la loi du 8 juillet 1933; nous admettons la possibilité juridique pour l'Etat de prononcer unilatéralement la résiliation du contrat de concession, lorsque les intérêts privés des concessionnaires ne se trouvent plus en harmonie avec l'intérêt général. Mais nous préférons la solution intervenue en 1933, qui a modifié les conventions périmées en les adaptant aux circonstances du moment. Elle a le mérite d'être moins radicale, plus conforme à l'ordre économique actuel et par suite susceptible d'un meilleur rendement, car elle permet au gouvernement de suivre les phases de l'application de l'avenant et de le corriger si des inconvénients se révèlent.

Le plus grave reproche que l'on puisse adresser à la théorie socialiste c'est que, pendant les cinq ans

qui suivraient son application, il n'y aurait rien de changé dans la situation financière des réseaux, puisque les entreprises existant avant la loi pourraient continuer leur exploitation pendant ce laps de temps ; et du fait de la nationalisation des chemins de fer, les finances publiques supporteraient, en plus du déficit des réseaux, les intérêts à payer aux obligataires et les annuités à verser à titre d'indemnité aux actionnaires des compagnies déchues.

Cette conséquence suffit à faire rejeter la solution socialiste.

Section III

La Solution interventionniste

Sous cette rubrique, nous allons examiner la solution proposée par le Conseil National Economique et la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de transports.

§ 1er. — L'avis du Conseil National économique

En 1933, le gouvernement saisissait le Conseil National Economique du problème des transports.

Le Conseil National Economique, afin de l'étudier dans son ensemble, chargea sa commission permanente d'effectuer une enquête destinée à recueillir les opinions des intéressés en la matière.

M. Josse, maître des requêtes au Conseil d'Etat, fit un rapport préliminaire, qui fut soumis aux représentants des divers intérêts en présence, invités à formuler leurs observations.

La commission permanente poursuivit dans ses séances des 14, 18 décembre 1933, 8, 22 et 23 janvier 1934, la discussion générale du problème.

Finalement, après deux jours de débats, où les rapports les plus circonstanciés, émanant de différents organismes, furent discutés, le Conseil National économique prenait à son tour une position très nette sur le problème des transports et formulait son avis le 17 février 1934.

D'après le Conseil National Economique, les transports ferroviaires, routiers, fluviaux et aériens présentent le caractère de service public. Indispensables à la prospérité économique du pays et jouant un rôle primordial pour la défense nationale, ils doivent apporter dans toutes les régions, même défavorisées par la nature, les facilités de communications qu'exige la vie moderne et que les progrès techniques développent sans cesse.

Le transport, service public en lui-même, est par ailleurs le support de certains services publics essentiels, tel que la poste dont le fonctionnement normal exige qu'elle trouve à tout moment le moyen qui transportera le courrier dans les meilleures conditions.

D'autre part, de ce que les considérations de rendement financier sont moins impérieuses que la nécessité d'assurer à tous et partout des moyens de transport efficaces, il ne s'en suit pas que l'on doive négliger le côté tarifaire des transports : la détermination des tarifs reste, en effet, de la première importance puisque le prix du transport influe, et souvent dans une proportion considérable, sur la valeur des produits.

Il semble que l'établissement de la tarification soit fonction du prix de revient des transports, mais l'expérience montre qu'au prix de revient apparent qui incombe au transporteur s'ajoutent toutes les charges

que supporte la collectivité pour subvenir au déficit ferroviaire et ces deux éléments forment le prix de revient réel des transports.

Or la présence simultanée pour un même trafic et sur une même relation de moyens de transports différents augmente naturellement, sinon le prix de revient apparent de chaque transport, du moins le coût général des transports envisagés dans leur ensemble. Dans la mesure où cette multiplication des moyens de transport n'est pas indispensable pour satisfaire les besoins réels des usagers, elle est donc contraire à l'intérêt général. D'où la nécessité d'une coordination des moyens de transport, ayant pour but de donner à chacun d'eux le trafic qu'il est le plus apte techniquement à effectuer avec le maximum de satisfaction pour la clientèle et le minimum de frais pour la collectivité.

Estimant que l'organisation rationelle des transports ne peut être trouvée dans un régime de liberté, le Conseil National Economique propose une réglementation générale des transports qui s'affirmerait sous un double aspect : des mesures de police, destinées à faciliter la circulation, seraient applicables à tous les transports publics et privés et une réglementation spéciale aux transports publics assurerait une meilleure répartition du trafic.

A cet effet, il préconise la création de deux organismes : l'un, dans le cadre de la nation (conseil national des transports), l'autre, dans les limites de la région ou du département (conseil régional ou départemental), chargés de réaliser la coordination des transports par ententes entre les intéressés de préférence et sinon par voie d'autorité. Tous deux seraient composés d'une façon analogue selon une formule tripartite, ils comprendraient pour un tiers des représentants de la puissance publique et des intérêts géné-

raux, pour un tiers des représentants des usagers, pour un tiers des représentants des transporteurs et du personnel Le conseil départemental assisterait le Préfet pour toutes les questions intéressant la répartition du trafic entre les diverses entreprises, et même pour celles relatives aux tarifs, aux conditions de transports et de travail du personnel. Il ne statuerait qu'en premier ressort, l'affaire pouvant toujours être portée devant le Conseil National. Celui-ci remplirait le rôle de juge d'appel, en dehors de sa fonction de juge ordinaire qu'il assurerait en face des problèmes posés par la coordination de tous les moyens de transport. Il serait chargé d'apporter sur un plan général les vues d'ensemble indispensables et constituerait ainsi le pivot de l'organisation future.

S'attachant surtout au problème soulevé par la concurrence du rail et de la route, le Conseil National économique réclame l'obligation pour les transporteurs routiers de se plier à certaines formalités. Celles-ci sont nécessaires soit pour assurer la sécurité du public et la protection du domaine public, soit pour réglementer harmonieusement les transports.

Tandis que tous les services automobiles doivent être soumis aux mesures de police, seule l'existence des transports publics sera subordonnée au principe de l'autorisation, sans qu'il y ait à distinguer entre les transports publics réguliers et les transports publics occasionnels tels que les services d'excursions, de cérémonies, sous réserve des services automobiles existants qui seraient réputés autorisés pendant 18 mois à compter du 1er janvier 1934.

Les entrepreneurs qui obtiendront cette autorisation devront publier leurs horaires et leurs tarifs, contracter une assurance couvrant tous les risques virtuels et établir un statut de travail pour le personnel. Elle ne sera accordée qu'après une demande faite au Préfet

ou au Ministre des Travaux Publics, qui ne prendront une décision qu'après avoir reçu l'avis formulé soit par le Conseil départemental, soit par le Conseil national. La durée normale ne devra pas dépasser trois à cinq ans, temps suffisant pour permettre l'amortissement du matériel.

Pour réaliser la coordination du rail et de la route, le Conseil National économique recommande à la puissance publique de susciter des ententes entre les transporteurs intéressés ; dans les hypothèses où l'accord ne pourrait être conclu, les mesures d'autorité seront employées et l'intervention de l'Etat sera indispensable.

§ 2. — La jurisprudence du Conseil d'Etat

L'avis émis par le Conseil National économique tient largement compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a eu à prendre parti à l'occasion des litiges qui lui ont été déférés dans cette question délicate de la coordination des transports.

Depuis longtemps déjà (1), la jurisprudence avait fait une distinction entre les transports publics et les transports privés. Pour elle, les premiers devaient être soumis à une certaine réglementation, ayant pour but d'assurer la sûreté de la circulation, de conserver le domaine public, et de satisfaire rationnellement les besoins du public. Les seconds, au contraire, pouvaient jouir entièrement de la liberté formulée par la loi du 26-29 août 1790.

Trois autorités étaient compétentes pour prendre les dispositions nécessaires : le Président de la Répu-

---

(1) Sirey, 1858-1-408.

blique bénéficiait de nombreuses attributions, d'après la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage et d'après son pouvoir général de réglementation ; le Préfet était désigné par des lois de 1789, 1836, 1881 et 1884 pour sauvegarder les intérêts de la circulation et ceux du domaine ; le Maire, enfin, était chargé par la loi du 5 avril 1884 de veiller à la police de la circulation et d'octroyer les permis de stationnement.

Malgré ces multiples pouvoirs dont jouissaient ces trois autorités, presque aucune mesure ne fut prise pour tenter de concilier les différents moyens de transport.

C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat dut intervenir afin de fixer les principales règles qui dominaient le problème.

1° *Le Conseil d'Etat subordonne à une autorisation, l'exploitation d'un service automobile, lorsqu'il existe des circonstances spéciales.*

Cette nouvelle règle a été appliquée dans de nombreux arrêts, notamment dans l'arrêt du 29 janvier 1932, relatif au pouvoir déposé par la Société des Autobus Antibois contre la ville de Cannes (1) et dans l'arrêt Beaumont (2) du 11 juillet 1934.

Le Maire de Cannes avait pris un arrêté par lequel il interdisait à toute voiture de transport en commun de stationner, de s'arrêter ou même de ralentir en cours de route pour prendre ou laisser des voyageurs dans l'agglomération de Cannes, sans son autorisation. La Société des Autobus Antibois se jugeant lésée intenta un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté.

---

(1) Dalloz 1932-3-60.

(2) Dalloz 1934-3-43. Note de P. L. J.

Des considérants de l'arrêt rendu à la suite du pourvoi, il résulte que le Maire a parfaitement le droit de prendre un arrêté soumettant à une autorisation préalable toute création de services de transport en commun et d'en réglementer l'exploitation, conformément à l'intérêt général. Il peut, en outre, interdire aux entreprises routières, reliant plusieurs communes, d'effectuer tout trafic de voyageurs à l'intérieur de l'agglomération de façon à empêcher la concurrence de ces entreprises avec la société concessionnaire de transports de la ville. Il a le droit, enfin, de prescrire des itinéraires spéciaux pour la traversée de la ville, et de fixer des points d'arrêt pour la montée et la descente des voyageurs, mais il ne peut pas ordonner aux entrepreneurs de traverser la ville sans y effectuer un seul arrêt pour prendre ou déposer des voyageurs, en provenance ou à destination d'une autre ville, ce qui aurait pour conséquence d'empêcher tout trafic entre sa ville et les localités voisines et serait contraire à l'intérêt général.

Le Conseil d'Etat statue dans le même sens, 2 ans après. Un des « considérants » de l'arrêt rendu à l'occasion de l'affaire Beaumont le manifeste clairement : « considérant que le Préfet du Pas-de-Calais a pu, légalement, par l'arrêté attaqué, assujettir les lignes de transports en commun par automobiles aux prescriptions qu'il a édictées en ce qui concerne les horaires, les itinéraires, l'affichage des prix et des points de stationnement....; d'autre part, à raison des circonstances spéciales et, notamment de l'encombrement des voies parcourues par le service de transports en commun du sieur Beaumont, soumettre ce service à son autorisation. »

Les circonstances exceptionnelles sont interprétées de plus en plus largement : elles dérivent, soit de l'intérêt de la circulation, soit de celui du domaine.

Il fallait éviter l'encombrement des routes pour parer aux dangers créés par la multiplication des véhicules et pour éviter les dégradations exceptionnelles causées aux chaussées. Aussi, avant d'accorder une autorisation, l'autorité saisie de la demande aurait-elle dû examiner si le service proposé répondait bien à l'existence d'un besoin et si ce dernier n'était pas satisfait par un entrepreneur ou une ligne ferroviaire.

2° *Le Conseil d'Etat décide que le pouvoir concédant est dans l'obligation de mettre les transports concédés à même de fonctionner d'une façon satisfaisante.*

Dans un arrêt du 9 décembre 1932 (1) (Ville de Cherbourg contre la Compagnie des Tramways de Cherbourg), il avait à statuer sur un pourvoi déposé par la Compagnie de Tramways tendant à l'annulation d'un arrêt du Conseil de Préfecture relatif à la demande d'indemnité pour charges extracontractuelles formée par la compagnie contre ladite ville.

Le Conseil d'Etat reconnaît le droit à indemnité à la compagnie concessionnaire, lorsque le concédant n'a pas accompli tous les efforts désirables, afin d'assurer le fonctionnement du service concédé dans des conditions financières satisfaisantes.

C'est une application de la théorie de l'imprévision dont les principes furent posés dans un arrêt du 24 mars 1916 (Gaz de Bordeaux) (2) et la notion de service public, qui était l'objet principal du contrat de concession, a déterminé la solution jurisprudentielle.

On sait, en effet, que le contrat de concession règle d'une façon définitive jusqu'à son expiration, les obligations respectives du concédant et du concession-

---

(1) Sirey 1933-3-9. Note de Me Laroque.

(2) Sirey 1916-3-17.

naire, établies en fonction des conditions économiques existantes. Lorsque par suite de circonstances exceptionnelles imprévisibles lors de la passation du contrat, l'équilibre de celui-ci se trouve bouleversé, le concessionnaire est tenu de continuer à assurer le service public; mais il se crée une situation nouvelle qui oblige l'administration concédante à contribuer au rétablissement de l'équilibre par des indemnités représentant la partie du déficit extracontractuel que l'interprétation raisonnable du contrat ne permet pas de mettre à la charge du concessionnaire.

Le Conseil d'État, en appliquant la théorie de l'imprévision à ce cas d'espèce, veut porter remède non seulement aux répercussions du déséquilibre financier et monétaire de l'après-guerre sur la situation de la Compagnie des Tramways, mais aussi aux désastreuses conséquences qu'entraînait pour cette dernière, la concurrence des transports routiers.

Dans un arrêt du 13 janvier 1933 (1) relatif au pourvoi déposé par le sieur Mironneau, entrepreneur de transports, contre la ville d'Aix-les-Bains, le Conseil d'État admet que le concessionnaire a le droit de demander une indemnité au cours du contrat, lorsque le concédant, ne se conformant pas aux clauses attribuant le monopole d'exploitation au concessionnaire, autorise un transporteur concurrent à exploiter un service sur les lignes concédées ou même lorsque le concédant, observant une attitude passive, laisse faire les concurrents.

3° *Le Conseil d'Etat reconnaît un droit de préférence en faveur des entreprises ferroviaires existantes pour l'exploitation des services routiers de substitution*

(1) SIREY 1933-3-41. Note de M. Laroque.

parallèles à la voie ferrée et des services de prolongement utiles à l'équilibre financier du service.

Dans un arrêt du 23 juin 1933 (1) relatif au pourvoi déposé par les sieurs Planche, entrepreneurs de transports, contre une délibération du Conseil Général du Rhône, le Conseil d'Etat reconnaît la légalité de cette délibération autorisant la régie des chemins de fer du département à remplacer une partie des trains par des automobiles. Dans ses conclusions, M. le commissaire du gouvernement Rivet a mis en lumière tous les aspects du problème en démontrant que l'organisation des services réguliers de transport en commun dans un département dépend normalement du département lui-même, seul capable de dresser un plan d'ensemble rationnel inspiré par l'intérêt public.

La compagnie concessionnaire de la voie ferrée ou la régie départementale peut légitimement, non seulement assurer par automobiles le trafic antérieurement acheminé par trains, mais encore exploiter des prolongements de lignes existantes dans la mesure où ils constituent des compléments utiles des services.

C'est la consécration de la pratique administrative qui, dans ces dernières années, par le jeu d'avenants aux anciens cahiers des charges, a accordé de plus en plus aux exploitants de voies ferrées l'autorisation de substituer aux trains des services automobiles.

Tous les arrêts rendus sur cette question sont relatifs à des conflits entre entrepreneurs routiers et chemins de fer locaux, mais pourquoi les principes dégagés à l'occasion de ces affaires ne s'appliqueraient-ils pas aux réseaux d'intérêt général ?

L'Etat, comme un concédant ordinaire, doit mettre son concessionnaire dans la situation la meilleure pour

---

(1) Dalloz 1933-3-36. Note de M. Josse.

exploiter économiquement et d'une façon rémunératrice. Aussi aurait-il bien agi, non seulement en invitant ses agents à prendre des mesures utiles contre la concurrence des transports routiers, mais en sanctionnant leur abstention. L'on aurait ainsi évité le spectacle de nombreux services automobiles concurrençant des trains rapides et fréquentés, comme sur les relations Paris-Nice, Paris-Brest, Paris-Le Havre, etc....

Telles sont les différentes solutions qui ont été proposées au problème des transports.

D'une manière générale, à l'exception des tendances libérales, ces solutions reprennent sous des formes différentes plusieurs idées maîtresses. Elles réclament la coordination des transports par la réglementation, sous l'autorité des comités départementaux ou régionaux, chargés de résoudre les cas d'espèce et d'un organisme central, destiné à maintenir l'harmonie entre les coordinations départementales ; elles veulent le respect des situations acquises afin que les entreprises existantes aient le temps nécessaire pour amortir le matériel.

Voyons maintenant dans quelle mesure les décisions qui sont intervenues ont tenu compte des solutions proposées.

CHAPITRE II

Les solutions adoptées

Afin de satisfaire à l'urgente nécessité de mettre fin, dans l'intérêt des finances publiques, comme dans celui de l'économie nationale toute entière, à la situation actuelle des transports publics, le Gouvernement s'est efforcé de réaliser quelques réformes.

Les bases de la coordination du rail et de la route, du rail et de l'eau, du rail et de l'air ont été posées successivement par les décrets-lois du 19 avril 1934, du 15 mai 1934 et du 30 octobre 1935.

Section I

La coordination des transports ferroviaires et routiers

La coordination des transports ferroviaires et routiers a été préparée par le décret-loi du 19 avril 1934. Ce décret-loi, qui a défini les principes essentiels de la coordination, est complété par celui du 25 février 1935, qui règle les directives de la coordination pour les voyageurs et institue les comités techniques départementaux ; par celui du 13 juillet 1935, qui détermine les

bases de la coordination des marchandises et celui du 30 octobre 1935 qui, en soumettant à une redevance les transports de marchandises privés à grande distance, rétablit un équilibre relatif entre les charges de ces transports et celles des transports publics.

§ 1er. — Le décret-loi du 19 avril 1934

Ce décret-loi, pris en vertu de l'article 36 de la loi de Finances du 28 février 1934, qui autorisait le gouvernement à prendre toutes les mesures d'économie exigées pour l'équilibre du budget, s'inspire assez largement des conclusions du Conseil National Economique, qui invitaient la puissance publique à s'efforcer, avant d'agir par voie d'autorité, de susciter des ententes entre les transporteurs intéressés. Il institue auprès du Ministre des Travaux Publics un comité chargé de réaliser la coordination des chemins de fer et des transports routiers.

Cet organisme est composé de cinq experts (1), auxquels sont adjoints cinq suppléants, représentant les grands réseaux de chemin de fer, les réseaux de chemin de fer d'intérêt local, les transports automobiles subventionnés, les transports automobiles libres de voyageurs et de marchandises. Enfin, un arbitre est nommé par ces cinq représentants, ou à défaut d'accord entre ceux-ci, par le Ministre des Travaux Publics. Le mandat de ces membres est de trois ans et peut être renouvelé.

Il a pour mission de susciter des ententes départementales ou régionales entre les transporteurs inté-

(1) Les premiers experts ont été désignés par l'arrêté du 3 août 1934. Ce sont MM. Dautry, Jourdain, Mariage, Musnier, Hinzelin ; Arbitre : M. Watier.

ressés. Si les pourparlers engagés ne sont pas susceptibles d'être poursuivis à l'amiable, l'arbitre doit agir par voie d'autorité en soumettant au Ministre son avis et ses propositions concernant le maintien ou la suppression des services existants, le tout sous réserve de l'approbation ministérielle.

L'arrêté ministériel, pris sur l'initiative de l'arbitre, doit fixer les conditions auxquelles seront soumis les transporteurs routiers et notamment les questions d'horaires, de tarifs, de transports postaux, etc...

La compétence du comité de coordination s'étend à tous les transports publics, c'est-à-dire à ceux qui sont offerts au public dans un but commercial, pour le transport des voyageurs et des marchandises à l'exception des services exceptionnels des transports de voyageurs qui sont destinés à faire face à des besoins intermittents.

Pour éviter l'inflation des transports routiers, le décret décide qu'à partir du 19 avril 1934 et jusqu'à l'intervention des arrêtés ministériels il ne peut être créé de nouveaux services et les services existants ne peuvent s'accroître de véhicules nouveaux. Dans les zones où les arrêtés ministériels seront intervenus, aucun service ne pourra se créer sans autorisation expresse du Ministre, après examen du comité de coordination.

D'autre part, pour régulariser leur situation, tous les services libres existants ont dû, dans les quinze jours de la parution du décret, faire une déclaration d'exploitation à la Préfecture du département où se trouve le siège de leur principal établissement. Cette formalité avait pour but de déterminer la consistance des services et des véhicules, les localités desservies, le nombre de voyages journaliers effectués dans chaque sens, les tarifs pratiqués.

Enfin, les contraventions aux dispositions précitées sont sanctionnées par une amende de 16 à 200 fr. par infraction constatée et en cas de récidive, le récépissé de déclaration de mise en circulation, visé par l'article 28 du code de la route peut être retiré pendant une durée de trois mois à un an pour chaque véhicule ayant fait l'objet d'un procès-verbal.

Les grands principes qui devaient servir de base à la coordination et à la réglementation des transports routiers, étant fixés, il convenait de les préciser. Ce fut l'objet du règlement d'administration publique du 25 février 1935 que nous allons analyser.

§ 2. — Les modalités d'application du décret du 19 avril 1934 concernant le trafic-voyageurs

Le règlement d'administration publique du 25 février 1935 se subdivise en trois titres : le premier a trait au comité technique départemental des transports, le second contient les dispositions relatives aux ententes pour l'organisation des transports publics des voyageurs, le troisième fixe les règles du nouveau statut des entreprises de transport public automobile de voyageurs.

1° *Le comité technique départemental.* — Il est constitué dans chaque département un comité technique départemental, qui, en principe, siège au chef-lieu. Ce comité est composé de cinq délégués titulaires auxquels sont adjoints cinq suppléants des cinq catégories de transporteurs exploitant des lignes ou des services dans le département :

— chemins de fer d'intérêt général ;

— réseaux secondaires d'intérêt général et voies ferrées d'intérêt local ;

— entreprises routières subventionnées ;
— entreprises routières libres de voyageurs ;
— entreprises routières libres de marchandises.

La désignation des délégués est faite par chacune des catégories de transporteurs et tandis que la première désigne son représentant, les autres le font, à défaut d'accord unanime, par élection suivant les modes variant avec les catégories. A cet effet les transporteurs de la 2e catégorie disposent d'autant de voix qu'ils exploitent de dizaines ou fraction de dizaines de kilomètres dans le département et ceux de la 3e, 4e et 5e catégories ont une voix par groupe ou fractions de groupes de cinq véhicules en service dans le département.

La durée des mandats des délégués est de trois ans, elle prendra fin pour ceux qui ont été désignés lors de la constitution du comité, le 31 décembre 1938.

Le Ministre peut, sur l'avis du comité de coordination, prononcer la radiation des délégués au cours de leur mandat, s'il estime que le bon fonctionnement de la coordination l'exige.

Les Préfets reçoivent communication des procès-verbaux de séance et un échange de vue peut avoir lieu soit à la demande du Préfet, soit à celle du comité, entre ce dernier et les services techniques du département (ingénieur en chef des Ponts et Chaussées) ou les fonctionnaires des administrations centrales dans le département (directeur régional ou départemental des P. T. T.).

Les attributions du comité technique départemental sont de deux sortes : générales et spéciales. C'est un organisme d'information, d'étude et de surveillance, il concourt à l'élaboration des ententes et au contrôle de leur application. Sa compétence est limitée au département, mais lorsqu'il y a lieu de conclure des ententes

dans le cadre de la région, les comités départementaux peuvent se réunir aux comités des départements voisins pour l'établissement de l'entente régionale.

Dès sa constitution, le comité technique départemental dresse la liste des véhicules déclarés en vue de l'établissement des plans de transport et procède au recensement du matériel des entreprises subventionnées.

D'autre part il a pour attributions spéciales d'établir les bases de l'entente conformément au décret, aux instructions du comité de coordination et en utilisant les travaux des négociations antérieures. Il recherche l'adhésion de toutes les entreprises, tant aux suppressions et aux modifications de lignes qu'à la répartition nouvelle des services de transport. En un mot, il prépare les ententes, établit le dossier de chacune d'elles, et à défaut d'entente, le dossier des négociations. Lorsque les arrêtés ministériels ont fixé les conditions auxquelles doivent satisfaire les transports routiers, le comité contrôle l'application.

2° *Les règles relatives aux ententes pour l'organisation des transports publics de voyageurs.* — Le comité technique va avoir à dresser le plan d'établissement des ententes. A cet effet, les grands réseaux, les chemins de fer d'intérêt local et les transports automobiles subventionnés indiquent au comité leurs lignes ou sections de lignes dont la fermeture peut être envisagée, soit en raison de l'économie à réaliser, soit par suite des avantages d'exploitation qu'offrent au public les services routiers. D'autre part, les transports automobiles libres proposent une liste des services routiers dont la suppression paraît s'imposer, pour éviter les doubles emplois sur les parcours déjà desservis par voie ferrée. En retour, d'après les pertes provoquées par la cessation de leur exploitation sur certains itinéraires,

les entrepreneurs de transports automobiles indiquent les compensations qu'ils jugent équivalentes. Celles-ci sont fournies par les réseaux de chemin de fer sous forme de service à assurer soit sur les lignes à faible trafic dont la fermeture a été décidée, soit entre les agglomérations de ligne à grand ou moyen trafic dont certaines gares seulement restent ouvertes. S'il n'est pas possible de réaliser l'entente avec les suppressions et les compensations, le comité cherche les modifications susceptibles d'aboutir à l'entente. Faute de quoi, la question est portée devant le comité de coordination.

Pour l'établissement du plan, il n'est tenu compte que des services existant avant le 21 avril 1934 et régulièrement déclarés à la Préfecture. La détermination des compensations est faite d'après l'ancienneté de l'entreprise et d'après son importance basée sur le chiffre d'affaires et l'utilisation moyenne des véhicules au cours des deux dernières années.

Lorsque l'accord est conclu entre tous les transporteurs du département, le dossier est transmis au Ministre des Travaux Publics. Le Préfet est ensuite saisi et provoque l'avis des Chambres de Commerce et d'Agriculture, du Conseil Général et des services départementaux intéressés (services des P. T. T., services du contrôle des voies ferrées d'intérêt local et des transports automobiles subventionnés). C'est seulement après cette consultation que le dossier retourné au Ministre est communiqué au comité de coordination.

Après avoir réglé la procédure d'examen des dossiers et la nationalité des transporteurs, qui doivent être Français, sauf dérogation, le décret réserve le cas des transports en marge des accords, c'est-à-dire des transports exceptionnels destinés à faire face à des besoins qui ne se renouvellent pas régulièrement. Mais

les services quotidiens ou périodiques d'excursions, de fêtes, de foires et de marchés, qui constituent des services réguliers, sont soumis à la coordination.

Une catégorie spéciale de services est créée : les services occasionnels d'excursions et de tourisme. Ils sont exonérés des prescriptions relatives aux tarifs, bagages, itinéraires, horaires, service postal, etc... mais ils doivent avoir un tarif supérieur au prix du transport par chemin de fer ou services automobiles et ils ne peuvent prendre de voyageurs ou en laisser en route, s'ils suivent un itinéraire desservi par un service régulier.

3° *Les conditions d'exploitation des entreprises de transports automobiles de voyageurs.* — Elles concernent les tarifs, les itinéraires, les horaires, l'état et la capacité du matériel, les assurances, le service postal, le personnel et le cautionnement.

Pour chaque ligne ou groupe de lignes de transport public automobile de voyageurs, un tarif kilométrique maximum et une distance minimum de taxation sont fixés dans les ententes. Chaque entreprise propose au comité technique départemental les tarifs qu'elle mettra en vigueur pour chacun de ses services, mais sur les itinéraires antérieurement desservis par la voie ferrée, les tarifs maxima ne doivent pas être supérieurs à 30 centimes par kilomètre.

Une fois les arrêtés ministériels, approbatifs des ententes, parus, les propositions tarifaires des entreprises sont, dans les huit jours, portées à la connaissance du public, au moyen d'affiches apposées dans les bureaux de ces entreprises, aux points d'arrêt avec correspondants et dans les voitures. Le comité technique départemental est saisi des réclamations qui peuvent surgir au cours de la période d'affichage et à l'expiration d'une nouvelle période de quinze jours, les tarifs d'applica-

tion entrent en vigueur si le comité ne fait pas opposition. Dans le cas contraire, l'affaire est portée devant le Ministre, après avis du comité de coordination.

Les ententes contiennent aussi le nombre de voyages que chaque entrepreneur s'engage à assurer par jour avec la nomenclature des voies empruntées et des points d'arrêt.

Les horaires sont établis dans les cadres des règlements de police d'après les besoins de la population et d'après les heures d'arrivée ou de départ des trains avec lesquels il convient d'assurer le plus grand nombre de correspondances possibles. La procédure de la publication des horaires est snsiblement analogue à celle des tarifs, avec cette différence que l'administration des Postes est consultée et que l'application a lieu huit jours après l'affichage, si aucune opposition ne s'est révélée.

Quant au matériel, il doit être entretenu en parfait état et doit offrir toute garantie de sécurité au public. A cet effet, un contrôle des plus sévères vérifie si les voitures ont bien été visitées par les experts désignés par le Préfet et si chaque véhicule est en possession de la carte violette ou autorisation de mise en circulation, renouvelée à chaque visite que l'on doit effectuer tous les six mois

Ls transporteurs sont dans l'obligation de souscrire une police d'assurance auprès d'une compagnie agréée par le Ministre du Travail couvrant les risques pour chaque véhicule en service et par sinistre, à concurrence d'une somme au moins égale à un million de francs majorée de 50.000 francs par place assise offerte.

Lorsque l'itinéraire et l'horaire d'une entreprise de transport public de voyageurs correspondent aux besoins du service postal, le transporteur est tenu, sous

sa responsabilité et moyennant une rétribution dont le minimum forfaitaire ne doit pas être inférieur à 35 centimes par kilomètre, d'assurer régulièrement le transport des sacs de dépêches jusqu'à concurrence d'un volume d'un mètre cube. Sa responsabilité ne peut pas donner lieu au versement d'une indemnité supérieure à 10.000 francs.

Le personnel de conduite, auquel s'applique toute la législation concernant les conditions de travail, doit offrir toutes les garanties de capacité professionnelle ; en outre, il est soumis à un examen médical renouvelable tous les trois ans jusqu'à l'âge de 45 ans, tous les deux ans de 45 à 50 ans,, tous les ans à partir de 50 ans. Pour garantir leurs engagements, les transporteurs sont tenus de verser un cautionnement qui varie dans les proportions suivantes :

— 1.000 francs pour chacune des 25 premières voitures mises en marche dans le département pour l'exécution des services réguliers ;

— 500 francs par voiture au delà de la 25e et jusqu'à la 100e incluse ;

— 300 francs par voiture au delà de la 100e.

A l'expiration des autorisations, les cautionnements sont restitués aux entreprises, mais en cas de défaillance nécessitant le retrait de l'autorisation, ils restent acquis à l'Etat.

Lorsqu'une entreprise vient à interrompre son exploitation, la continuité du service doit être assurée ; il peut être remédié à sa défaillance de deux manières : si l'entreprise est affiliée à une société de garantie, celle-ci doit pourvoir, à ses frais et par tous les moyens appropriés, à la reprise du service dans les trois jours sans que cette période d'organisation provisoire excède deux mois ; pendant ce temps, le comité technique départemental doit pourvoir à la réorganisation défini-

tive. Au contraire si l'entreprise est seule responsable, le comité recherche et désigne une entreprise capable d'assurer dans les trois jours l'organisation provisoire du service, en outre il procède d'urgence à l'organisation définitive.

Diverses sanctions sont prévues pour assurer la bonne exécution du service, ce sont :

— l'avertissement adressé par le comité technique départemental ;

— les clauses pénales d'après lesquelles toute infraction donne lieu au paiement d'une somme de 200 fr. ;

— l'exclusion de l'entente, qui est prononcée par le Ministre sur les avis du comité technique départemental et du comité de coordination, après une mise en demeure restée sans effets.

L'œuvre réglementaire que nous venons d'analyser n'est pas complète : après la coordination des transports voyageurs, il convenait de réaliser celle des transports marchandises, ce fut l'objet du règlement d'administration publique du 13 juillet 1935.

§ 3. — **Les modalités d'application du décret du 19 avril 1934 concernant le trafic-marchandises**

L'objet du règlement d'administration publique du 13 juillet 1935 est de permettre l'établissement des plans de répartition des transports publics de marchandises par route et par fer. Cette tâche est confiée aux comités techniques départementaux et pour la faciliter, le décret s'est attaché à définir les transports privés et publics, à préciser les bases d'établissement des ententes, enfin à déterminer le statut des transports publics des marchandises.

1° *Définition des transports privés et publics. — Les diverses catégories de transports publics.* — Le décret ne s'applique qu'aux transports publics de marchandises à l'exclusion des transports privés.

Les transports privés sont ceux « effectués pour ses propres besoins par une personne ou une société pour déplacer des marchandises lui appartenant ou faisant l'objet de son commerce, de son industrie ou de son exploitation, au moyen de véhicules lui appartenant, ou mis à sa disposition exclusive pour une durée ininterrompue d'au moins trois mois ».

Sont considérés également comme transports privés ceux effectués par une administration pour les besoins de ses services et les transports agricoles « effectués par un agriculteur lorsque, occasionnellement, les marchandises transportées, appartiennent à un autre agriculteur de la même commune, ou d'une commune limitrophe, à condition que ces transports aient lieu sans rémunération. » Mais l'adjonction d'un fret de complément ou d'un fret de retour transformeraient ces transports privés en transports publics.

A ces dispositions générales sont ajoutés trois cas particuliers qui sont réputés transports publics :

— ce sont les transports effectués par une coopérative, un syndicat, une association ou un groupement sauf lorsque les marchandises leur appartiennent ;

— les transports effectués au moyen de véhicules en co-propriété, lorsque les marchandises transportées n'appartiennent pas aux co-propriétaires ;

— les transports effectués par une personne, une société ou une administration au moyen de véhicules loués pour une durée inférieure à trois mois ; et dans ce cas le propriétaire du véhicule est réputé transporteur public.

Après avoir défini les transports privés, le décret du 13 juillet répartit les transports publics en deux grandes catégories : d'une part le camionnage, qui englobe la zone urbaine ; d'autre part les transports en dehors de la zone de camionnage.

Ces derniers se subdivisent en cinq catégories :

— les services réguliers généraux (services de ramassage et de livraison, services rapides, etc...) ;

— les services spéciaux de transport d'animaux vivants (services limités à la desserte des abattoirs, des foires et des marchés régionaux, transports à grande distance, etc...) ;

— les services spéciaux de transports de liquides en citernes ;

— les services spéciaux de déménagements ;

— les autres tranports dits à la demande.

Par contre, ne sont pas soumis au décret, les véhicules rentrant dans les catégories suivantes :

— véhicules à traction animale ;

— véhicules spéciaux servant aux services des pompes funèbres ;

— véhicules de types exceptionnels, utilisés par les administrations publiques pour des besoins spéciaux ;

— véhicules utiliés exclusivement pour les transports de sacs de dépêches postales ;

— remorques attelées à des véhicules affectés aux transports publics de voyageurs lorsqu'elles sont exclusivement utilisées pour le transport des bagages, sacs de dépêches, journaux, et colis-express ;

— véhicules affectés aux transports publics de voyageurs dont les galeries servaient avant le 21 avril 1934 à des transports de messageries.

Ainsi, à l'exception des transports visés ci-dessus et des transports privés définis par le décret, tous les transports de marchandises sont dits transports publics

et comme tels soumis à la coordination. Les catégories de véhicules étant déterminées, le décret prescrit leur recensement.

Tout entrepreneur de transports publics de marchandises doit faire sa déclaration dans un délai de 30 jours à dater de la publication du décret au *Journal officiel* (17 juillet 1935). Il doit fournir au Préfet du département, pour être soumis au comité technique départemental, les renseignements sur les transports de marchandises qu'il effectue et les véhicules avec lesquels il fait ces transports.

Le recensement a pour but de préciser la situation à la date du 15 juillet 1935 de tous les véhicules affectés à des transports publics de marchandises et les modifications apportées par les entrepreneurs à la construction de leur parc de matériel entre le 21 avril 1934 et le 15 juillet 1935.

Le comité technique départemental procède à l'examen des déclarations, puis il transmet le dossier au comité de coordination lorsque des déclarations ont donné lieu à des redressements sur lesquels l'entreprise déclarante a notifié ses réserves et à propos desquelles l'unanimité du comité n'a pu être obtenue.

Une fois que la décision du comité de coordination est prise, le comité technique départemental inscrit sur des listes, les véhicules, dont l'utilisation pour des transports publics de marchandises est autorisé jusqu'à l'intervention des arrêtés ministériels appelés à sanctionner les ententes entre les transporteurs routiers et ferroviaires.

2° *Les bases d'établissement des ententes pour l'organisation des transports publics de marchandises.* — Le Comité technique départemental établit un plan d'organisation des transports qui repose sur les principes suivants : les transports à petite distance seront

reservés de préférence à la route, les transports à grande distance au rail, les transports à moyenne distance seront équitablement répartis entre les deux modes de transport selon leurs caractéristiques.

A cet effet, les grands réseaux, les chemins de fer d'intérêt local et les transports automobiles subventionnrs indiquent les lignes ou sections de lignes susceptibles d'être fermées soit à la totalité du trafic, soit au trafic de détail ; ils désignent également les services routiers faisant double emploi et proposent en compensation les services routiers à créer.

Muni de tous ces renseignements, le comité technique départemental détermine dans son plan d'organisation des transports en ce qui concerne les grands réseaux :

— les lignes ou sections de lignes à faible trafic fermées à la totalité du service des marchandises ;

— sur les lignes maintenues ouvertes au trafic des marchandises la liste des gares fermées soit à la totalité du trafic des marchandises, soit aux services des marchandises autres que par wagons complets, la liste des gares maintenues ouvertes à tous les services de marchandises, enfin la liste de celles de ces gares désignées comme « gares centres ».

En ce qui concerne les réseaux secondaires d'intérêt général et les chemins de fer d'intérêt local, le comité précise quels sont les services de marchandises abandonnés par les compagnies concessionnaires ou fermières et dont l'exécution sera confiée à des transporteurs routiers, puis les autres services automobiles de marchandises qui seront substitués aux trains par les compagnies et dont l'exploitation sera assurée pour leur propre compte par des entrepreneurs routiers.

L'élaboration des ententes prévues pour la coordination des transports marchandises est la même que pour

la coordination des transports voyageurs : le comité technique départemental recherche l'adhésion de toutes les entreprises et pour faciliter la conclusion des ententes, il peut conclure des accords partiels entre transporteurs appartenant à une seule catégorie de transport ou à plusieurs catégories groupées dans ce but, sous réserve que le tonnage utile des véhicules employés par ces transporteurs dépasse les trois quarts du tonnage utile global des véhicules portés sur les listes d'inscription. A défaut d'accords, le comité technique départemental établit ses propositions qu'il adresse au comité de coordination avec le dossier complet des négociations.

Lorsqu'un accord est conclu et est approuvé par le Ministre des Travaux Publics, le Préfet, sur l'avis du comité technique départemental, procède à la délivrance de carte de transport public des marchandises pour chacun des véhicules maintenus en service par les plans d'organisation des transports. C'est là une innovation importante, qui donne à la coordination des transports marchandises une physionomie que l'on n'avait pas aperçue dans celle des transports voyageurs. Ces cartes de transport public comportent l'indication des conditions d'horaires, de fréquence et d'itinéraires auxquelles leur validité est subordonnée, ainsi que les redevances prévues par le décret-loi du 10 juillet 1935 et dont le montant est déterminé dans le présent décret.

Elles sont de trois types :

— La carte P est délivrée aux véhicules, n'effectuant que des transports à petite distance, c'est-à-dire des véhicules dont le rayon d'action n'excède pas 50 kilomètres ;

— la carte M est délivrée aux véhicules n'effectuant que des transports à petite et à moyenne distance, c'est-à-dire aux véhicules dont le rayon d'action s'étend jusqu'à 100 kilomètres ;

— la carte G est délivrée aux véhicules effectuant des transports à toutes distances, c'est-à-dire aux véhicules dont le rayon d'action ne peut être supérieur à 200 kilomètres.

Quant aux redevances prévues par le décret, elles sont au nombre de six, elles varient de 10 à 25 centimes par tonne kilométrique suivant la catégorie du trafic, avec paliers progressifs. Elles peuvent d'ailleurs être modifiées. Si l'application du taux de ces redevances entraîne, au détriment d'un transporteur routier une perte de trafic incompatible avec les bases mêmes de l'entente, le réseau intéressé doit procéder à un ajustement de ses tarifs, pour établir ses prix à un niveau égal à celui résultant de l'addition du taux de la redevance au tarif ordinairement et raisonnablement pratiqué par les services routiers réguliers et pour les marchandises en cause.

3° *Les conditions d'exploitation des transports publics des marchandises.*

Une fois les ententes conclues, chaque comité technique départemental procède à l'organisation des services routiers qui doivent assurer l'acheminement des trafics auxquels les chemins de fer ont renoncé dans le plan d'organisation des transports.

Les itinéraires et les horaires de ces services routiers sont établis en accord avec les chemins de fer de façon à assurer de bonnes correspondances avec les trains transportant des marchandises.

Les transporteurs sont libres de leurs tarifs dans les limites d'un maximum et d'un minimum fixés dans les ententes pour chaque ligne, mais pour éviter des abus, ils doivent les publier dès l'entrée en vigueur des arrêtés ministériels et les appliquer indistinctement et sans aucune faveur. Sauf circonstances exceptionnelles, un intervalle minimum de trois mois doit s'écouler entre

deux revisions successives des prix. En outre, ces tarifs peuvent comporter une surtaxe destinée à remplacer une surtaxe locale appliquée dans une gare fermée au trafic de marchandises.

Enfin le décret comporte une réglementation concernant les assurances, les marques distinctives des véhicules, les sanctions, la sécurité et l'hygiène au point de vue du personnel et du matériel. Tout entrepreneur de transports publics est dans l'obligation de contracter une assurance au moins égale à 500.000 francs pour chaque véhicule en service, d'établir à l'avant et à l'arrière de ses véhicules des marques distinctives fixes spécifiant les catégories de transport auxquels ils sont affectés ; de plus, tout véhicule qui effectue un transport public de marchandises autre que du camionnage doit être muni d'une feuille de transport comportant obligatoirement les indications suivantes : la date d'expédition, la nature et le poids des marchandises transportées, l'adresse de l'expéditeur ou du commissionnaire, l'adresse du destinataire, les conditions d'assurances des marchandises transportées. Cette feuille de transport est extraite d'un registre à souche à feuillets numérotés, visé par le comité technique départemental.

Diverses sanctions sont prévues pour assurer la bonne marche du service, ce sont :

— l'avertissement ;

— le retrait temporaire des cartes de transport dont la durée est fixée à 15 jours au moins suivant la gravité de l'infraction constatée ;

— la mise en demeure, en cas de récidives multiples ;

— le retrait définitif des cartes en cas de mise en demeure restée sans effets.

Le comité de coordination et les comités techniques départementaux ont la faculté de demander pour le con-

trôle de l'exécution du décret, le concours de la gendarmerie nationale et de tous les agents qui ont qualité pour dresser des procès-verbaux en matière de police du roulage.

Un décret-loi du 30 octobre 1935 complète le règlement d'administration publique du 13 juillet 1935, qui n'était pas applicable aux transports privés de marchandises. Pour y obvier, il soumet les transports privés à des licences et au paiement de redevances, dont le produit est réparti entre l'Etat et les départements.

A l'heure actuelle, les camions sont soumis à deux taxes annuelles : une taxe au poids, qui varie de 400 à 1.200 francs et une taxe à l'encombrement, qui varie de 600 à 1.000 francs. Mais ces mesures ne suffisaient pas. Il fallait encore limiter le tonnage et les dimensions de ces véhicules. Ce fut l'objet du décret-loi du 30 juin 1934 complété par le décret-loi du 30 octobre 1935.

§ 4. — La réglementation des poids lourds

Le décret du 19 avril 1934 ne réglait que partiellement le régime des transports, puisqu'il ne comportait aucune disposition complétant celles du code de la route pour les véhicules de gros tonnage. Pourtant, en présence de la situation anarchique dans laquelle la France se trouvait, il était nécessaire de mettre quelques freins au développement exagéré de l'automobile, afin de rendre aux usagers de la route leur sécurité dangereusement menacée.

Les seules restrictions légales qui étaient apportées à cette liberté d'utiliser la route étaient la loi du 21 mars 1836 traitant des subventions pour dégradation aux chemins vicinaux et l'arrêté ministériel du 17 août

1932 concernant les vitesses maxima établies en fonction du tonnage des véhicules. Mais ces deux textes n'étaient pas appliqués.

Cependant la réglementation des poids lourds avait été réclamée avec insistance par le Sénat, en mars 1933, lors des interpellations de MM. Valadier, Régnier et Mollard. Ces derniers préconisaient trois sortes de mesures concernant la limitation du poids, des dimensions et de la vitesse des véhicules en vue de réduire les charges financières de l'Etat résultant de l'aménagement et de l'entretien des routes et des ouvrages d'art.

Un décret du 30 juin 1934, complété par un décret du 30 octobre 1935, est venu en partie réglementer la question. Il s'applique à tous les véhicules sauf aux masses indivisibles, aux véhicules agricoles et à ceux de l'armée dont les caractéristiques techniques sont incompatibles avec les prescriptions exigées.

Les dispositions du décret sont de cinq natures : elles concernent la largeur des véhicules, leur longueur, leur poids, les croisements et les dépassements, enfin elles déterminent les délais d'application du nouveau régime.

La largeur maxima des véhicules automobiles est fixée à 2 m. 35 au lieu de 2 m. 50 comme le prévoyait antérieurement l'article 6 du code de la route. Cette disposition est motivée par l'état actuel des routes.

La longueur des véhicules ne doit pas être supérieure à 10 mètres pour les camions sans remorque, et à 12 mètres pour ceux qui en possèdent une. Leur poids ne doit pas dépasser 15 tonnes ou 18 tonnes lorsqu'ils ont une remorque.

Cette réforme est modeste, puisqu'elle ne sera appliquée qu'à partir du 1er janvier 1939 pour les véhicules mis en circulation avant le 1er janvier 1936. Il n'est donc pas étonnant que de divers côtés, des voix auto-

risées se soient faites entendre pour réclamer une accentuation des dispositions du décret, car le fléau des poids lourds, l'insécurité de la circulation et l'usure des routes qui en résultent ne sont pas encore prêts d'être conjurés.

Section II

La coordination des transports ferroviaires et fluviaux

Nous avons vu que la grande enquête poursuivie par la commission permanente du Conseil National Economique à la fin de 1933 portait à la fois sur la concurrence des divers modes de transport et sur la nécessité de leur coordination. A cet effet, la commission avait entendu les représentants de la navigation intérieure, mais ceux-ci étaient très nombreux, car les groupements au nom desquels ils se présentaient n'étaient pas moins d'une douzaine et ne relevaient pas d'une fédération unique. Le Conseil National Economique examina les conclusions de la commission permanente dans sa session des 16 et 17 février 1934, mais il les jugea insuffisantes ; et ce n'est que lors de sa séance plénière du 14 mai 1934, qu'il adopta les nouvelles conclusions présentées par la commission sur le rapport de M. Laroque, auditeur au Conseil d'Etat.

Les mesures préconisées par le Conseil National économique sont de deux sortes : les unes tendent à mettre de l'ordre dans la navigation intérieure, les autres ont pour objet de réaliser la coordination entre les transports par fer et par eau.

Le rapporteur rappelait, en effet, que la circulation sur les fleuves et les canaux étaient demeurée libre sous

réserve de l'observation des règlements de police et il constatait que ce régime avait abouti à des abus, que les moyens de transport par eau excédaient les besoins des chargeurs. En conséquence il fallait mettre un terme à cette situation et principalement à la concurrence étrangère et au développement excessif de l'effectif des bateaux français qui étaient cause de cet état de choses.

En ce qui concerne la concurrence étrangère, le rapporteur réclamait le vote d'un projet de loi, en suspens devat le Parlement, réservant les transports intérieurs aux seuls bateaux immatriculés et limitant l'immatriculation aux bateaux appartenant à des Français.

Pour remédier au développement des effectifs des bateaux, il demandait que la mise en service de tout bateau nouveau fut subordonnée à une autorisation administrative, qui ne serait accordée que si le bateau nouveau devait remplacer un bateau supprimé.

En vue de mettre de l'ordre dans la navigation intérieure, le rapporteur émettait l'avis que les entreprises exécutant des transports de détail, les services de remorquage et de halage fussent soumis à une autorisation administrative comme les services publics réguliers par automobiles depuis le décret du 19 avril 1934.

Enfin il proposait un système d'organisation de l'affrètement consistant d'une part dans l'établissement d'une convention d'affrètement et d'une lettre de voiture-type, d'autre part dans l'élargissement des attributions des bureaux d'affrètement.

Ces diverses mesures étant prises, il convenait de réaliser la coordination des transports ferroviaires et fluviaux par une égalité de traitement entre ces deux modes de transport. Cette égalité pouvait être obtenue de trois façons : par une participation des usagers aux dépenses d'amélioration des voies navigables, par des

aménagements fiscaux tendant à une répartition du trafic, enfin par des accords conclus directement entre la voie ferrée et la voie d'eau ou par une réglementation imposée conformément aux propositions d'un arbitre.

S'inspirant des conclusions du Conseil National économique, le gouvernement prit trois décrets-lois : décret-loi du 15 mai, 10 juin et 30 juin 1934 complétés par un règlement d'administration publique du 21 septembre 1934, destinés à organiser les transports fluviaux et à assurer la coordination du rail et de l'eau.

§ 1er. — Organisation des transports fluviaux

Le décret-loi du 15 mai 1934 décide, dans son article 4, que toute immatriculation nouvelle des bateaux de navigation intérieure susceptibles d'être affectés aux transports de marchandises sera subordonnée à une autorisation préalable du Ministre des Travaux Publics.

Les conditions dans lesquelles cette immatriculation peut être accordée sont fixées par le règlement d'administration publique du 21 septembre 1934 (1). Désormais l'immatriculation d'un bateau n'est autorisée qu'en remplacement d'un ou plusieurs bateaux d'un tonnage total au moins équivalent ; en outre les bateaux remplacés doivent avoir été précédemment immatriculés en France et avoir été détruits ou mis hors d'usage depuis la promulgation du présent décret ; et les unités de remplacement doivent être d'un gabarit correspondant à celui des voies navigables fréquentées par les unités à remplacer.

---

(1) *J. O.* du 27 septembre 1934.

Enfin le décret du 21 septembre subordonne à certaines conditions l'autorisation d'installer sur ces bateaux des moyens de propulsion lorsqu'antérieurement ils n'existaient pas à bord. Cette opération n'est maintenant possible que si des bateaux du même type et d'un tonnage au moins équivalent ont été détruits ou mis hors d'état de naviguer depuis le 21 septembre 1934.

Le décret du 10 juin 1934 (1) prévoit l'établissement sur les voies navigables de taxes locales temporaires destinées à réduire les charges de l'Etat. Son objet n'est pas de diminuer la concurrence que la voie d'eau fait au chemin de fer, mais de faire participer les transporteurs aux dépenses d'amélioration des fleuves et des canaux. Ces taxes sont basées sur le tonnage de jauge des bateaux, sur le poids ou le volume des marchandises, sur le nombre des voyageurs, sur la distance parcourue ou sur une combinaison de ces divers éléments.

Le décret du 30 juin 1934 (2) comporte, comme l'avait demandé le Conseil National économique, la réglementation de l'affrêtement en navigation intérieure.

Désormais tout transporteur est dans l'obligation de passer des conventions d'affrêtement et d'utiliser des lettres de voiture accompagnant le chargement, et contenant les mentions prescrites par l'article 102 (3) du

---

(1) *J. O.* du 3 juillet 1934.

(2) *J. O.* du 3 juillet 1934.

(3) La lettre de voiture doit être datée.

Elle doit exprimer :

la nature et le poids ou la contenance des objets à transporter,

le délai dans lequel le transport doit être effectué.

Elle indique :

le nom et le domicile du commissionnaire par l'entremise duquel le transport s'opère, s'il y en a un.

Code de Commerce ; puis de faire viser les conventions de voyages dans des bureaux d'affrêtement autonome, qui seront créés dans chaque principal centre de chargement, soit par une chambre de commerce, soit par un groupement d'usagers des voies navigables.

Ces bureaux d'affrêtement ont pour mission de réunir et de publier tous les renseignements sur les besoins de transport et les ressources de leur région en matériel fluvial, d'établir un tour de rôle entre les bateaux.

D'autre part, les mariniers artisans, c'est-à-dire ceux qui possèdent deux bateaux au plus, sont tenus de conclure les conventions d'affrêtement dans des bourses publiques organisées à cet effet et contrôlées par les bureaux d'affrêtement.

Cette organisation des transports fluviaux était nécessaire pour permettre la coordination du rail et de l'eau.

§ 2. — La coordination des transports ferroviaires et fluviaux

La base de la coordination est ici encore, comme pour le rail et la route l'entente directe des transporteurs intéressés. A cet effet, il est institué auprès du Mi-

---

le nom de celui à qui la marchandise est adressée,
le nom et le domicile du voiturier.
Elle énonce :
le prix de la voiture,
l'indemnité due pour cause de retard.
Elle est signée par l'expéditeur ou le commissionnaire.
Elle présente en marge les marques et numéros des objets à transporter.
La lettre de voiture est copiée par le commissionnaire sur un registre coté et paraphé sans intervalle et de suite.

nistre des Travaux Publics, un comité central de coordination (1), qui comprend deux experts : l'un désigné par le comité de direction des réseaux, l'autre, par les organisations professionnelles des transporteurs par eau et un arbitre choisi par les deux experts ou en cas de désaccord entre ces derniers, par le Ministre. La durée de leur mandat est de trois ans.

Ce comité central de coordination est assisté de commisisons régionales (2), qui préparent des accords en vue d'assurer une répartition convenable du trafic entre les deux modes de transport. A défaut d'accord, le comité central soumet ses propositions au Ministre.

La création des commissions régionales était nécessaire, car les transports fluviaux ont une physionomie différente selon les bassins : la navigation sur la Seine le Rhin et dans le Midi est entre les mains de grandes compagnies, sur les canaux du Nord et de l'Est la majorité des péniches est entre les mains de petits propriétaires.

Le règlement d'administration publique du 21 septembre 1934 a précisé les conditions de fonctionnement

---

(1) Les membres de ce comité central de coordination ont été désignés par arrêté ministériel du 7 novembre 1934 (*J. O.* 11 nov. 1934). Ce sont :

Experts titulaires : MM. Morillon, président de la conférence des syndicats de navigation intérieure et, Le Besnerais, directeur de l'exploitation des chemins de fer du Nord ;

Experts suppléants : MM. Pilliard, président du groupement de la navigation rapide et Gufflet, directeur général adjoint de l'exploitation commune des réseaux P. O.-Midi.

(2) Les commissions régionales sont au nombre de sept (décret du 28 octobre 1934) et leurs membres ont été nommés par arrêté ministériel du 7 décembre 1934.

ment du comité central et des commissions régionales de coordination, leur composition, leur objet et leur mission.

Chaque commission régionale est présidée par un délégué du Ministre, elle comprend un nombre égal de représentants des grands réseaux et des transporteurs par eau. Ce nombre varie de 1 à 3 pour chacun des deux groupes suivant que la région intéresse un, deux ou trois réseaux distincts. Pour remplir leur mission, ces commissions examinent les conditions dans lesquelles s'effectuent dans leur circonscription les transports par fer et par eau. Si elles ne parviennent par à réaliser des accords, elles proposent de fixer une répartition équitable du trafic entre les deux modes de transport, et elles examinent les modalités d'organisation des transports mixtes.

L'article 3 du décret du 15 mai subordonne à une autorisation ministérielle les transports de marchandises diverses ainsi que l'utilisation par des tiers des bateaux appartenant à des industriels ou à des commerçants n'ayant pas exercé la profession d'entrepreneur de transport avant la publication du décret. Les conditions dans lesquelles interviendraient ces autorisations sont déterminées par le règlement du 21 septembre. Aux termes de ce décret sont considérés comme exécutant le transport de marchandises diverses, les bateaux dont plus du dizième de leur chargement est constitué par des marchandises d'une autre nature ou provenant d'un autre producteur que le chargement principal. Ces transports ne peuvent être effectués que par des bateliers ou des compagnies qui les ont assurés habituellement au cours des deux dernières années. Lorsque l'autorisation est accordée par le Ministre des Travaux Publics après avis du comité central de coordination, les entrepreneurs ou bateliers doivent être munis des

pièces d'identité et de l'autorisation ; en outre ils sont dans l'obligation de tenir un registre des voyages effectués et du tonnage des marchandises transportées.

Les contraventions aux dispositions du décret du 15 mai et du règlement du 21 septembre 1934 sont punies d'une amende de 16 à 200 francs par infraction constatée et de 200 à 1.000 francs en cas de récidive.

Section III

La coordination des transports ferroviaires et aériens

La coordination du rail et de l'air est déterminée par deux décrets-lois du 16 juillet et du 30 octobre 1935, qui ont chargé un comité central « fer-air-mer » de la réaliser.

§ 1er. — Nécessité d'une autorisation gouvernementale pour toute création de services publics réguliers de transports aériens

Jusqu'au décret du 16 juillet 1935, seule l'ouverture des lignes internationales régulières de navigation aérienne était soumise à l'autorisation préalable du gouvernement, par contre l'ouverture des lignes intérieures y échappait. C'était une lacune. En effet, au moment où les Pouvoirs Publics s'efforçaient de réaliser la coordination des transports, la possibilité d'ouvrir librement des lignes aériennes sur le territoire national risquait d'entraîner un développement désordonné non seulement du réseau aérien, mais encore de l'ensemble des transports. Il était nécessaire d'y remédier.

Le décret du 16 juillet 1935, pris en vertu de la loi du 8 juin 1935 autorisant le gouvernement à prendre par décrets toutes dispositions ayant force de loi pour défendre le franc, répare cette omission en décidant qu'aucun service public régulier de transports aériens ne pourra être créé sans l'autorisation préalable du gouvernement.

§ 2. — Création d'un comité de coordination « fer-air-mer »

Le décret-loi du 30 octobre 1935 institue auprès du Ministre des Travaux Publics un comité central dit « fer-air-mer », calqué sur ceux qui fonctionnent déjà pour le rail et la route, le rail et l'eau.

Ce comité est composé de 5 experts titulaires et de 5 experts suppléants, comprenant un représentant des grands réseaux, un représentant de la navigation aérienne, un représentant du cabotage, un représentant de la navigation maritime au long cours et un arbitre chargé de les départager en cas de désaccord.

Il a pous mission de rechercher des ententes entre les transporteurs sur toutes les questions d'organisation de transports intéressant à la fois : soit le chemin de fer et la navigation aérienne, soit le chemin de fer et la navigation maritime, soit la navigation aérienne et la navigation maritime. A défaut d'accord entre les experts, l'arbitre soumet ses propositions au ministre.

Les ententes ou les propositions pour chaque question deviennent exécutoires après approbation par arrêté interministériel des ministres intéressés.

Ce comité « fer-air-mer » complète le comité supérieur de coordination, institué par le décret du 9 juillet 1935. Présidé par le Ministre des Travaux Publics, il

comprend le directeur des chemins de fer et des routes, le directeur des voies navigables et des ports maritimes, le directeur de l'aéronautique marchande, le directeur de la marine marchande. Sa mission est de préparer une politique cohérente des transports, à cet effet il examine les questions qui dépassent le cadre des attributions des comités de coordination déjà créés et soumet au conseil des ministres des propositions à ce sujet.

Tel est l'ensemble des mesures réglementaires destinées à apporter de l'ordre et de la cohésion dans le domaine des transports.

Légalement, elles se réclamaient de la loi du 28 février 1934 et du 8 juin 1935, qui autorisaient le gouvernement à prendre par décrets toutes mesures d'économie exigées pour l'équilibre du budget ; pratiquement elles étaient l'aboutissant de toute l'évolution des idées en matière de transport au cours de ces dernières années.

Voyons si les résultats escomptés ont répondu aux espérances.

CHAPITRE III

Les résultats

Plus de trois ans se sont écoulés depuis que le Conseil National Economique, dans sa session des 16 et 17 février 1934, dénonçait l'anarchie des transports et concluait à la nécessité de leur coordination, et cependant la question reste encore posée à l'heure actuelle. Force nous est de constater que les décrets-lois du 19 avril 1934 sur la coordination du rail et de la route et du 15 mai 1934 sur la coordination du rail et de l'eau n'ont pas atteint leur but, car du point de vue pratique, aucune réalisation d'envergure n'est à leur actif, puisque les transporteurs n'en sont qu'aux prémisses de la coordination.

Pourtant bien des accords ont été conclus entre les chemins de fer et les transports routiers d'une part (accords de Rouen, de Beauvais, de la Marne, du Doubs, des Basses et des Hautes-Pyrénées, pacte de Niort, etc...), les chemins de fer et les compagnies de navigation de la Seine, et du Midi d'autre part. De leurs côtés, les comités techniques départementaux et le Comité de coordination ont élaboré de nombreux plans de transport de voyageurs et esquissé plusieurs plans de répartition de marchandises ; malgré cela l'anarchie demeure encore dans les transports, car les innombrables réunions des comités n'ont abouti qu'à

effectuer un recensement général des ayants droit, de leur matériel et de leur activité et ce recensement, prélude indispensable de toute coordination, auquel on peut ajouter l'élimination d'ailleurs incomplète de concurrents nouveaux, constitue le seul résultat positif de trente mois de tractations qui furent cependant laborieuses.

En effet, entre la mise au point, déjà bien délicate, de tous ces plans et leur application se place la décision ministérielle. Pour quelles raisons celle-ci n'est-elle pas encore intervenue jusqu'à présent, bien que de nombreux dossiers soient prêts depuis le début de 1936 ? Ces raisons, comme nous allons le voir, résident dans les nombreuses difficultés rencontrées au cours de l'élaboration des accords, dans les critiques multiples qu'ont soulevées les plans de transport dans l'opinion publique, dans les conseils généraux, à la Chambre et enfin au Sénat, où l'importante interpellation de M. Thoumyre du 27 février 1936, devait fournir l'occasion de faire le point exact de la question de la coordination du rail et de la route en France.

Section I

Les difficultés rencontrées au cours de l'élaboration des accords

Nombreux sont ceux qui se sont étonnés des lenteurs avec lesquelles les travaux de coordination ont été menés, mais ils ignorent sans doute la foule des obstacles qui ont entravé la réalisation d'une tâche pourtant urgente. Nous allons essayer de déterminer ces difficultés et d'en faire apprécier l'importance.

§ 1er. — La multitude des transporteurs routiers

Les transporteurs routiers peuvent être classés en trois catégories : les représentants de certaines grosses firmes (Citroën, Renault), les entrepreneurs qui accomplissent consciencieusement leur tâche, enfin le grand nombre de petits propriétaires qui transportent n'importe quoi, n'importe où, pour n'importe quel prix.

Ceux qui créent le plus de difficultés sont ceux de la première et de la dernière classe : les uns cherchent à attirer le plus de trafic possible, les autres se refusent à supprimer des services qu'ils prétendent avoir établis rationnellement. Aussi est-il difficile d'élaborer un projet et de le faire admettre par les transporteurs, surtout lorsque le chemin de fer se trouve dans l'impossibilité de compenser intégralement les services routiers dont il demande la suppression.

Que faire alors pour remédier à cette situation?

Faut-il admettre que les entrepreneurs continueront à exploiter à titre provisoire leurs services jusqu'à l'amortissement des véhicules? ou bien retirera-t-on ceux-ci de la circulation en les achetant et en octroyant à leurs propriétaires une indemnité d'éviction?

La première solution constitue un obstacle à la coordination, aussi certains préfèrent la seconde solution, mais il est permis de se demander ce que les réseaux feront de ce nouveau matériel.

§ 2. — L'intransigeance des chemins de fer d'intérêt secondaire

D'après les principes qui attribuent aux services routiers les transports à petite distance, les chemins

de fer d'intérêt secondaire seraient condamnés à cesser leur exploitation, puisqu'ils n'assurent que des parcours de ce genre. Une telle conséquence paraît inopportune.

En effet, ces voies ferrées existent avec leur infrastructure, leur superstructure, les installations matérielles qui représentent des milliards de francs engagés. Leur destruction laisserait intacte l'amortissement et l'intérêt. Qui paierait? Pour assurer le trafic, il faudrait créer de nouvelles routes, réglementer la circulation, établir des tracés ; les entreprises de transport sur route seraient tenues d'assurer tout le trafic voyageur et marchandise. Ces obligations alourdiraient les charges financières des compagnies de transport.

Pour toutes ces raisons, les chemins de fer défendent avec ardeur leur indépendance. Ils reconnaissent d'ailleurs que quelquefois l'exploitation par automobile est sinon plus économique, du moins plus commode et s'offrent à admettre ce nouveau moyen de transport, mais ils veulent assurer eux-mêmes l'exploitation. Dans un arrêt du 23 juin 1933 (1), le Conseil d'Etat reconnait au Conseil général le droit d'autoriser la régie départementale à substituer une partie des trains par des autobus dont l'itinéraire suivrait la voie ferrée départementale.

Aussi, les réseaux d'intérêt secondaire procèdent-ils eux-mêmes à l'amélioration des relations sur leurs lignes et restent-ils quelque peu en dehors de la coordination.

§ 3. — **Les exigences de la poste**

A côté des difficultés créées par les parties elles-mêmes aux accords, d'autres naissent provoquées par

(1) Arrêt *Planche*. S. 1933-3-81 avec une note de M. Alibert.

les usagers. C'est ainsi que l'administration des Postes se préoccupe de la répercussion que peuvent avoir les mesures de coordination sur l'organisation de ses services. En effet, elle est un gros usager du rail et de la route, et elle craint de voir supprimer les trains qui partent, à des heures matinales, de la ville vers la campagne, parce qu'ils sont peu utilisés par les voyageurs, et pourtant ces services sont, pour elle, de toute première importance. En outre, dans les autobus de remplacement, l'emplacement réservé à la Poste est si exigu qu'il ne permet pas d'effectuer le tri et le timbrage des lettres comme dans les trains. Enfin elle réclame le transport gratuit des dépêches et éventuellement du convoyeur dans les automobiles appelées à circuler entre des gares où des trains de voyageurs ont été supprimés totalement ou partiellement. Ces exigences, quoique logiques en elles-mêmes, sont repoussées par les transporteurs ; d'où de sérieuses difficultés pour concilier les intérêts des uns et des autres. Mais la tâche devient encore plus ardue, lorsqu'il s'agit de donner satisfaction aux revendications formulées par les bénéficiaires de réductions sur les chemins de fer.

§ 4. — Les revendications des familles nombreuses, des mutilés de guerre, des réformés de guerre et des détenteurs de cartes d'abonnements

Nous avons vu, dans la première partie de notre exposé, que l'Etat impose aux différents réseaux certaines obligations à l'égard de personnes qu'il veut favoriser. Cette attitude, qui est à la rigueur admissible lorsqu'il s'engage à subvenir au déficit que pourraient accuser les compagnies ferroviaires, ne se

justifie pas à l'égard de transporteurs routiers qui ont seuls pourvu à leur exploitation financière.

Mais les bénéficiaires de réductions ne se préoccupent pas de la question et exigent le maintien des privilèges dont ils jouissent sur les chemins de fer.

A toutes ces difficultés s'ajoutent encore de multiples critiques dont les principales sont d'ordre juridique.

Section II

Les critiques adressées au décret-loi du 19 avril 1934

Parmi les critiques qu'a déjà soulevées le décret-loi du 19 avril 1934, l'une concerne sa légalité, d'autres des modalités de détail, provenant surtout du fait qu'en maints endroits, le gouvernement s'est écarté de l'avis donné par le Conseil National Economique.

§ 1er. — Critiques concernant sa légalité

Le décret-loi du 19 avril 1934 a été déféré au Conseil d'Etat par l'Union des Véhicules industriels qui prétendait qu'il était illégal.

Le Conseil d'Etat, se ralliant aux conclusions du commissaire du gouvernement, rejeta la requête. Il nous a semblé intéressant, étant donnée son importance, de reproduire l'arrêt rendu le 29 novembre 1935 (1).

« Considérant qu'aux termes de l'article 36 de la loi du 28 février 1934 « le gouvernement est autorisé

(1) Sirey 1936-3-126.

jusqu'au 30 juin 1934, à prendre par décrets rendus en Conseil des ministres et contresignés du Président du Conseil et du Ministre des Finances, les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget » ; que le législateur a entendu mettre le gouvernement à même de réaliser toutes les réformes susceptibles de conduire à une réduction des charges financières de l'Etat et d'aider au rétablissement de l'équilibre budgétaire par leurs répercussions sur les dépenses de l'exercice 1934 ou des exercices suivants ; qu'il est constant et qu'il est d'ailleurs reconnu par l'association requérante que la coordination des transports publics de voyageurs et de marchandises par fer et par route est de nature à entraîner une diminution du déficit du fonds commun des grands réseaux et par là même, des crédits ouverts dans le buget de l'Etat afin d'assurer le service des emprunts émis pour couvrir ce déficit ; que, dès lors, en admettant même que la réglementation édictée par le décret attaqué n'ait pu exercer d'influence sur les résultats de l'exercice 1934, l'Union des Véhicules industriels n'est pas fondée à soutenir que le Président de la République, en organisant, par l'acte contesté, la coordination des moyens de transport, aurait excédé les limites des pouvoirs qu'il tenait des prescriptions de l'article 36 de la loi du 28 février 1934... »

Ainsi la loi du 28 février 1934 ne visait que le budget de l'Etat, mais elle permettait cependant au gouvernement de prendre par décrets des mesures d'économies affectant d'autres collectivités dans la mesure où elles réagissaient sur le budget de l'Etat.

En l'espèce, les mesures de coordination, ayant pour objet de réduire le déficit des réseaux, avaient nécessairement pour effet de diminuer le déficit du fonds commun, qui est en définitive supporté par l'Etat.

Si cette critique semblait peu sérieuse, par contre beaucoup plus fondées sont celles qui reprochent au gouvernement de n'avoir pas suivi, sur des points essentiels, les observations du Conseil National Economique.

§ 2. — Inobservation des mesures préconisées par le Conseil National économique

Le régime prévu par le décret-loi du 19 avril 1934 ne correspond pas entièrement à celui que proposait le Conseil National Economique. Comme lui, il repose sur le principe fondamental que la puissance publique devra s'efforcer de susciter des ententes entre le rail et la route avant d'agir par voie d'autorité ; mais de nombreuses différences interviennent tant dans le principe que dans les modalités pratiques et dans le champ d'application des deux régimes.

Tout d'abord le Conseil National Economique préconisait un régime reposant sur l'octroi aux services routiers d'une autorisation administrative : tout nouveau service public devait l'obtenir pour pouvoir fonctionner ; quant aux services existant, ils ne pouvaient fonctionner librement que pendant un temps très court.

Dans le régime du décret-loi, l'autorisation ne doit intervenir que pour les services qui voudraient se créer une fois un accord intervenu entre les transporteurs et approuvé par l'Etat.

L'autorité chargée d'accorder ces autorisations et d'approuver ou à défaut de susciter les ententes devait être, d'après le Conseil National Economique, le Préfet assisté d'un conseil départemental des transports pour les services locaux, le Ministre assisté d'un conseil

national des transports pour les services débordant le cadre local ; dans le régime du décret du 19 avril, ces divers conseils sont remplacés par un seul organisme . le comité de coordination assisté d'un arbitre et placé auprès du Ministre.

Enfin le Conseil National Economique estimait que la réglementation devait s'appliquer à tous les transports publics, alors que le décret-loi la limitait aux services publics réguliers et exemptait les services publics exceptionnels.

Le décret-loi, en sa brièveté, ne permettait pas de mettre de l'ordre dans les transports. En effet, il semblait avoir été perdu de vue qu'il s'agissait de coordonner deux moyens de transport dont les conditions d'exploitation sont totalement différentes. D'un côté, le chemin de fer fait rouler son matériel sur une voie entretenue à ses frais et est régi par une réglementation extrêmement sévère. De l'autre côté, au contraire, l'automobile utilise la route entretenue par la collectivité, avec une liberté quasi totale : liberté dans la fixation des prix, dans la détermination des horaires, dans le choix des itinéraires, dans la durée du temps de service imposé au personnel.

Faute d'avoir à l'origine tenu un compte suffisant de cet état de fait et d'avoir essayé d'atténuer les différences entre les conditions d'exploitation du rail et de la route la coordination ne pouvait pas réussir.

A la base des opérations de coordination, il aurait fallu placer un document constituant un véritable statut des transports routiers et qui aurait été pour les transporteurs automobile une charte et un cahier des charges.

Cette erreur initiale fut doublée d'une autre : le soin de réaliser la coordination fut abandonné aux seuls transporteurs, ce qui devait faire jeter par le public

sur les opérations des comités de coordination une inévitable et naturelle suspicion. Primitivement, en effet, les usagers ne devaient pas être consultés sur l'élaboration des plans ; par la suite, sous la pression de l'opinion, il fut admis que l'avis des usagers serait pris sous les espèces d'une consultation des Conseils généraux, des Chambres de commerce et d'agriculture.

C'est l'avis des Conseils généraux qui a eu une action déterminante dans l'échec des plans de coordination élaborés ici et là ; car, on ne tarda pas à se rendre compte que ces derniers ne répondaient pas du tout aux idées de ceux qui en avaient décidé le principe et au but qu'ils s'étaient proposés d'atteindre.

L'application des plans de coordination projetés devait aboutir à la fermeture de 11.000 kilomètres de lignes de chemin de fer, mais cette fermeture n'a jamais pu être envisagée d'une façon totale, car les services routiers qui devaient se substituer au chemin de fer dès l'origine se déclarèrent impuissants à assurer certains trafics de matière pondéreuses, ou même à faire face à certaines pointes de trafics saisonniers. Par ailleurs, la défense nationale exigeait le maintien du système ferroviaire actuel. C'est alors qu'en envisagea certaines dispositions où les lignes de chemins de fer fermées seraient réouvertes à certaines époques, voire même certains jours de la semaine.

Quelle économie pouvait-on raisonnablement escompter de semblables combinaisons? Dans l'hypothèse où la suppression des circulations empruntant une ligne déterminée serait réalisée, il en résulterait en l'état actuel des choses un report à la route d'un certain trafic et la route subirait une usure plus grande, laquelle entraînerait des dépenses plus considérables d'entretien à la charge du budget national ou des budgets départementaux et communaux. De cette

façon, ce que les réseaux pourraient économiser serait dépensé pour l'entretien des routes et en fin de compte il ne s'agirait que d'un déplacement des charges.

Au surplus, le capital investi dans les installations ferroviaires, dont l'activité serait réduite, deviendrait improductif et comme les charges de capital des chemins de fer ne seront pas réduites par la coordinaton, la collectivité se trouvera à les supporter au moment où des frais considérables devront être engagés pour permettre aux routes de faire face aux nouvelles exigences de la situation.

La coordination devait donc échouer parce qu'il est apparu nettement qu'elle ne permettait pas de réaliser au profit du budget des économies suffisamment substantielles pour justifier le bouleversement des habitudes tel que celui qu'elle aurait entraîné si, dans sa forme actuelle, on l'avait appliqué.

Toutes ces critiques devaient trouver leur écho lors de l'interpellation de M. Thoumyre sur « la coordination des moyens de transport par le rail et la route ».

§ 3. — La question de la coordination du rail et de la route au Sénat

Le Sénat a discuté l'interpellation de M. Thoumyre dans sa séance du 27 février 1936 (1).

Au début de son exposé, l'orateur met hors de cause le principe et l'utilité de la coordination ; il ne conteste pas non plus la nécessité de l'intervention de la puissance publique, seule capable de mettre un frein à la liberté excessive des transports automobiles. Mais si le point de départ de la coordination est le

(1) Voir *J. O.* ; débats, Sénat p. 145 et suivants.

déficit des chemins de fer, il ne faut pas, sous prétexte de coordonner, « étrangler » les transports automobiles qui, d'ailleurs, ne sont pas cause de ce déficit.

Ce qu'il faut, ajoute-t-il, c'est coordonner les charges entre les deux modes de transport et il demande que, comme pour l'automobile, l'Etat prenne en charge les frais de la voierie ferroviaire en réduisant ainsi dans une mesure appréciable le déficit apparent des chemins de fer.

Car ce déficit, poursuit-il, n'est qu'apparent si l'on considère que, l'industrie automobile rapportant 6 milliards par an et les chemins de fer 2 milliards, l'Etat encaisse au total 8 milliards sur les transports, alors qu'il consacre annuellement un milliard aux routes nationales. Sur les 7 milliards constituant ainsi son bénéfice sur les transports devrait être prélevée une somme égale au montant de ce prétendu déficit, qui est dû, non pas à la concurrence automobile, mais à toutes les charges sociales et économiques que l'Etat a imposées au rail.

Critiquant ensuite la politique de coordination qui va jeter la perturbation dans les budgets départementaux, par la création des services routiers de remplacement dont les charges compenseront les économies réalisées par les réseaux sur les lignes fermées, M. Thoumyre a demandé qu'avant de fermer ces lignes on tente de les « revivifier » en multipliant les autorails.

Il a déploré enfin que les usagers et les départements aient été tenus à l'écart des pourparlers de la coordination, ajoutant qu'on ne saurait donner son adhésion à aucun plan « sans qu'une certaine tolérance en faveur des petits et moyens transporteurs ruraux fût accordée, sans que les droits des usagers fussent reconnus et surtout sans que les finances

départementales fussent assurées de ne pas avoir à supporter dans l'avenir le déficit qui grève actuellement le budget de l'Etat ».

Dans sa réponse, accueillie par un vote de confiance de l'assemblée, M. Chautemps, alors ministre des Travaux Publics, après avoir insisté sur la nécessité de la coordination, vitale pour tous les transporteurs, a justifié les moyens mis en œuvre jusqu'à présent. Entre la formule de la concurrence féroce alimentée par des guerres de tarifs ruineuses et celle des interventions purement autoritaires, le gouvernement a eu raison d'opter pour celle qui concilie le système de l'autorité avec celui des ententes industrielles. Quant à l'absence des représentants des intérêts généraux et des usagers, au sein des comités, elle ne saurait être critiquée, puisque c'est surtout d'un travail technique d'ensemble qu'il s'agissait et qu'il était donc logique de laisser les techniciens seuls préparer les plans.

Ces explications ont été suivies de deux importantes déclarations du Ministre: pour tenir compte des désirs de l'opinion, il est créé une nouvelle commission (1) où vont siéger notamment les présidents des Commissions des finances et des travaux publics du Sénat et de la Chambre, les présidents des assemblées des présidents des Chambres de commerce et des Chambres d'agriculture, le président de l'assemblée des maires de France, les représentants des grandes administrations centrales et qui procédera à un examen nouveau de tout le problème. La réalisation de la coordination restera en suspens jusqu'à avis de cette commission.

---

(1) Les membres de cette commission ont été désignés par arrêté ministériel du 26 février (*J. O.* 28 février 1936).

Tel est le résultat pratique qu'on pouvait enregistrer à la fin de février 1936, soit exactement deux ans après la publication au *Journal Officiel* des conclusions du Conseil National Economique. Une seule conclusion s'en dégage, c'est l'ajournement jusqu'à une date indéterminée de la réalisation de la coordination. Les premières applications que l'on espérait pouvoir réaliser dans le courant de 1936 ne sont sans doute pas près d'intervenir et les doubles emplois continueront à subsister, ruineux pour l'industrie ferroviaire, pour l'industrie automobile, pour tous les contribuables.

Section III

La nouvelle orientation de la procédure de la coordination du rail et de la route

Dans une circulaire en date du 12 août 1936 aux préfets, M. Bedouce, Ministre des Travaux publics, a fait connaître les nouvelles directives qu'il envisageait d'appliquer à la coordination du rail et de la route en indiquant notamment qu'il se proposait de soumettre les services publics de transports automobiles au régime de l'autorisation et qu'il avait l'intention d'élargir la composition des comités de coordination en y introduisant des représentants des usagers.

Cette circulaire mérite à plus d'un titre de retenir notre attention : elle contient l'aveu des erreurs commises en matière de coordination et, partant, elle énonce les règles qu'il convient d'appliquer désormais en la matière pour en éviter le retour.

Quelles sont ces erreurs ? C'est tout d'abord la non-représentation des usagers dans les comités départementaux à laquelle le ministre n'hésite pas à

attribuer l'échec de la coordination. Cette exclusion a soulevé maintes protestations. Certaines propositions des comités auraient pu recevoir un certain nombre d'applications si les pouvoirs responsables avaient fait preuve de l'autorité nécessaire pour vaincre les résistances locales auxquelles elles se heurtaient. Il est normal que les usagers puissent faire entendre leur voix au sein d'organisations chargées de coordonner tous les intérêts, c'est là une lacune et la faute incombe entièrement à l'Etat.

D'autre part, le ministre se propose de remédier à une autre erreur, « la considération de l'intérêt général amènera vraisemblablement à soumettre les services publics de transports automobiles au régime de l'autorisation, celle-ci devant être logiquement refusée aux services concurrençant inutilement des lignes ferrées à maintenir ».

C'étaient là les propositions du Conseil National Economique, mais tandis que dans ce régime, tout nouveau service public devait obtenir l'autorisation pour pouvoir fonctionner, l'autorisation dans le régime du décret-loi du 19 avril 1934, nous l'avons vu, n'a été prévue que pour les services à créer une fois les accords conclus et approuvés par l'Etat. Or, des accords sont intervenus, mais aucun d'eux n'a été approuvé. L'Etat a complètement manqué son but, il a empêché l'aggravation de l'anarchie des transports, mais il n'a pas mis fin à cette anarchie.

En envoyant cette circulaire aux préfets, le Ministre a invité les réseaux à examiner quelles lignes pourraient cesser d'être exploitées, lorsque le service serait convenablement assuré par des entreprises routières. Mais parmi ces dernières, celles qui sont appelées à se substituer effectivement au rail ne pourront bénéficier d'aucune participation directe ou indirecte du fonds commun. De plus, elles devront donner leur

accord sur les conditions générales ci-après, auxquelles restera subordonnée l'autorisation provisoire :

— « la consistance du service (nombre de voyages, nombre de places offertes, horaires) devra correspondre à une desserte de la région au moins équivalente à celle du service ferroviaire ;

— « les tarifs à prévoir pour permettre le fonctionnement de l'entreprise à ses risques et périls seron au maximum, sauf exceptions dûment justifiées, de 0 fr. 25 au kilomètre et comporteront obligatoirement une réduction de 50 % en faveur des bénéficiaires ci-après de tarifs réduits sur le chemin de fer : abonnés ouvriers ou scolaires, mutilés, familles nombreuses, militaires et marins en uniforme ;

— « En ce qui concerne le personnel, le matériel, les assurances et les mesures propres à garantir la continuité de l'exploitation, l'entreprise sera soumise à des dispositions au moins équivalentes à celles visées au titre III du décret du 25 février 1935. »

Ainsi, qu'il s'agisse de la représentation des usagers dans les comités de coordination ou du régime administratif des transports publics, l'Etat finit donc par où il aurait dû commencer, après avoir commis de lourdes erreurs, dont il est le seul responsable, puisqu'il ne lui a manqué ni les avis des transporteurs, ni la haute autorité du Conseil National Economique pour les éviter. Un règlement d'administration publique du 14 novembre 1936 a déterminé la nouvelle composition des comités de coordination.

§ 1er. — La nouvelle composition du comité central de coordination

Ce comité, institué par le décret-loi du 19 avril 1934, comprenait dans sa forme primitive cinq experts titu-

laires, cinq experts suppléants et un arbitre. Désormais il comprend 11 membres : un président désigné par le Ministre des Travaux Publics, les cinq experts du décret du 19 avril 1934, enfin cinq nouveaux membres, dont trois membres du Conseil National Economique désignés par le ministre de l'Economie nationale sur une liste de neuf membres présentée par la commission permanente dudit conseil et choisis en dehors des représentants des entreprises de transport et des industries qui s'y rattachent, plus un membre désigné dans son sein, par l'assemblée des présidents des Chambres de commerce et un membre désigné dans son sein, par l'assemblée des présidents des Chambres d'agriculture.

§ 2. — La nouvelle composition des comités techniques départementaux

La composition de ces comités avait été fixée par le règlement du 25 février 1935.

Ils comprenaient cinq délégués titulaires et cinq délégués suppléants représentant chacune des catégories de transporteurs exploitant des lignes dans le département.

Désormais ils comprendront en plus de ces dix membres représentants des transporteurs, dix membres nouveaux :

— le Préfet, président du comité ;

— 2 délégués titulaires et 2 délégués suppléants, désignés par le conseil général ;

— l'ingénieur en chef des Ponts et Chaussées du département ;

— 2 délégués titulaires et 2 suppléants désignés par l'Office des transports et des P. T. T. du ressort ;

En outre, le directeur départemental des P. T. T. ou son délégué assiste avec voix consultative aux séances du comité technique départemental.

Ces premières mesures prises par le gouvernement permettent de bien augurer la nouvelle politique de coordination, car elles contiennent l'indice d'un retour aux recommandations du Conseil National économique, dont la non observation a été la cause de l'échec de la coordination, telle qu'elle a été envisagée par les décrets de 1934. Toutefois il faut se garder de vouloir régler trop hâtivement un problème aussi complexe ; car, c'est pour avoir pris en 1934 des mesures incomplètes qu'on a pu enregistrer la faillite du système envisagé, ce qui a conduit à une perte presque totale de deux années d'efforts.

Avant de coordonner, il faut ordonner. Sans cette précaution préalable, le problème est mal posé et la solution risque d'être faussée. En effet, lorsque par voie administrative et fiscale, un équilibre relatif des charges aura été réalisé entre les divers modes de transport concurrents, on pourra se rendre compte quel est celui qui, dans un cas précis, doit être choisi comme étant le plus apte à assurer le trafic dans les conditions les plus économiques pour la collectivité.

La réforme doit, en conséquence, compter plusieurs étapes :

1°) examiner si toutes les charges imposées actuellement au rail sont encore indispensables à la collectivité. Eliminer toutes celles dont l'utilité ne serait pas reconnue ;

2°) examiner si les charges des modes de transport concurrents sont en rapport avec l'usage que les intéressés font du domaine public et si elles sont également en rapport avec celles imposées au rail. Exiger la stricte application des lois et décrets ;

3°) procéder au partage du trafic par région en tenant compte des progrès techniques réalisés par les modes de transport en présence et des droits acquis des usagers.

Il semble inadmissible, en effet, surtout en ce qui concerne les voyageurs, que les usagers desservis actuellement par le chemin de fer puissent perdre aucun des avantages qu'ils possédaient jusqu'ici. Les services routiers qui seraient substitués au fer devraient avoir exactement les mêmes obligations que ce dernier vis-à-vis du public qui ne doit, en aucun cas, être lésé par sa disparition.

D'autre part, il nous paraît nécessaire de poser en principe qu'il ne saurait y avoir de compensation obligatoire en nature, car si on veut réaliser une œuvre durable et profitable à la collectivité, il est indispensable que tous les doubles emplois soient supprimés, ainsi que tous les services parasitaires.

Ceci posé, il est évident que tous les services routiers existant avant 1934 ont des droits acquis indiscutables. Ce sont des entreprises commerciales qui ont une existence légale puisqu'elles ont été fondées à une époque où aucune loi ne s'opposait à leur fondation.

En conséquence, celles dont l'activité, interdite sur certains parcours, ne serait pas compensée intégralement devraient avoir droit à une indemnité d'éviction justement calculée en tenant compte de la valeur acuelle du parc existant, des bénéfices déclarés au cours des quatre dernières années.

On objectera sans doute le coût élevé d'une telle politique et les difficultés de son financement.

On peut répondre que la somme à débourser ne serait pas aussi considérable qu'on le croit. En effet beaucoup de transporteurs routiers ne constituent pas des services parasitaires et leur concurrence faite au rail est pratiquement négligeable. Beaucoup d'entre eux

constituent d'ailleurs pour leur trafic propre le moyen le plus apte et le plus économique, ils doivent donc être maintenus.

D'autre part, beaucoup, parmi ceux qui sont appelés à disparaître sans possibilité de compensation en nature, ont un matériel très usagé, de peu de valeur marchande et n'ont déclaré que des bénéfices insignifiants au cours de ces dernières années.

Quant au financement, il suffirait de faire un emprunt de liquidation dont les annuités et l'amortissement seraient assurés par une somme fixée chaque année comme part du budget des Travaux Publics, en raison des économies faites sur l'usure des routes, par le produit des redevances routières qui seraient perçues des services routiers maintenus, enfin par une contribution des chemins de fer (pourcentage minime sur les recettes).

Ainsi le paiement des indemnités aux « sacrifiés » serait effectué par tous ceux qui profiteraient du sacrifice.

CONCLUSION

Nous voici arrivé au terme d'un travail modeste, semble-t-il, en comparaison de l'importance que son titre paraissait devoir lui conférer.

Nous avons voulu étudier le problème de la réorganisation des chemins de fer dans son actualité.

Après avoir exposé les maux dont souffrait le chemin de fer, nous avons examiné les premiers remèdes contractuels, législatifs et réglementaires qui ont été employés. Sur l'efficacité de ces derniers, nous n'avons pu que faire des conjectures, puisque la plupart ne sont pas appliqués.

Quoi qu'il en soit, il faudra bien, sous peine d'entraver la reprise à laquelle aspire le pays, que les Pouvoirs Publics en arrivent à cette collaboration des transports, dont ils n'ont jusqu'à présent que posé trop timidement les bases. S'ils veulent assainir les finances, améliorer le marché de l'argent, il leur faudra bien arrêter l'hémorragie des déficits du rail.

Bien pénétré de ces idées, le gouvernement actuel avait promis, lors du vote de la loi de finances du 31 décembre 1936, « de rédiger et de soumettre aux chambres avant le 31 mars 1937 une refonte complète du régime actuel des chemins de fer, prenant sa place dans une coordination d'ensemble des services publics des transports ».

La Commission des Travaux Publics de la Chambre des Députés comptait bien sur le dépôt de ce projet, puisqu'elle avait tenu à se mettre en mesure de le discuter rapidement et utilement en procédant à une

large information, notamment par l'audition des représentants du comité de direction, des organisations du personnel, des transporteurs routiers, des fonctionnaires du contrôle, etc....

Il était donc permis de supposer que les engagements pris seraient strictement tenus et que le dépôt annoncé serait chose faite dans le délai prévu.

Mais les Chambres son parties en vacances et le fameux projet n'a pas été déposé.

Nous sommes convaincu que ce retard n'est dû, en dehors de certaines circonstances extérieures et exceptionnelles, qu'à la complexité même du problème et au désir de ne pas présenter une solution bâclée qui n'aurait pu que nuire à la réalisation de la réforme. Il reste à souhaiter que cette dernière intervienne au plus tôt. Car si les chemins de fer ne sont pas, à proprement parler, une branche productrice dans l'industrie, puisqu'ils se bornent à transporter, c'est-à-dire à faciliter et à exécuter les échanges, ils sont, plus que toute autre partie de l'édifice économique, sensibles aux crises, au ralentissement ou au développement des affaires ; en outre, en raison du rôle qu'ils jouent dans les échanges, ils constituent un excellent instrument pour mesurer l'intensité de la vie économique d'un pays. Il n'est que de jeter chaque semaine un coup d'œil rapide sur le nombre des wagons chargés par les réseaux pour constater si la tendance générale est à la reprise, au *statu quo* ou au tassement des affaires.

Au surplus, pour mesurer le rôle des chemins de fer dans l'économie générale, il suffit de se souvenir de l'influence profonde que la création et le développement des réseaux ferrés en Europe et dans les parties du monde déjà industrialisées, ont eue sur l'évolution des divers pays. En amenant où elles n'existaient pas les matières premières, les objets de consommation nécessaires à la vie et au luxe, les chemins de fer ont puis-

samment aidé à l'éclosion d'industries diverses, à la mise en œuvre de richesses naturelles jusque-là délaissées ou exploitées de façon primitive et sans rendement sérieux; en outre ils ont contribué à l'interpénétration des connaissances humaines, par le développement de la Presse, la multiplication des relations internationales. En un mot, ils ont été depuis plus d'un siècle le principal instrument de répartition des richesses matérielles et intellectuelles à travers le monde.

De plus, sur d'autres plans, les chemins de fer sont susceptibles d'influer sur la vie économique du pays.

Ne sont-ils pas en effet des consommateurs très importants de toutes choses ? De sable et du caillou sur quoi reposent les voies ferrées, jusqu'aux bois d'essences les moins communes et aux étoffes de prix dont sont garnies les voitures de luxe, d'innombrables matières premières, à l'état brut et ouvré, leur sont nécessaires. La houille, le fer et la plupart des métaux sont utilisés en quantités considérables par les réseaux, aussi les industries les plus diverses sont-elles intéressées à la vie et au bon fonctionnement des chemins de fer.

Quel que soit le régime qui sera finalement adopté pour rétablir l'harmonie entre les divers modes de transport, il importe qu'on ne laisse plus subsister de régime différentiel, mais qu'on établisse l'égalité entre tous les transporteurs : égalité de droits et de devoirs, égalité de charges, égalité fiscale. Pendant trop longtemps les chemins de fer ont été considérés comme des entreprises vulnérables à merci, pouvant s'installer impunément dans le déficit. Leur prompt retour à l'équilibre budgétaire doit être un des facteurs essentiels du redressement de notre économie nationale.

BIBLIOGRAPHIE

1. — OUVRAGES GENERAUX

BAUDIER (J.). — *La coordination du rail et de la route d'après le décret-loi du 19 avril 1934*. Thèse, Dijon (1935).

BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif.*

BERTRAND (G.). — *Le rail et la route*. Thèse, Paris (1931).

BONAFOUS (M.). — *Les transports ferroviaires et routiers en France*. Thèse, Grenoble (1935).

CLANCHÉ. — *La réorganisation des chemins de fer*. Thèse, Toulouse (1933).

COLSON. — *Cours d'économie politique*. Tome VI. *Les Transports* (1929).

DUPUY. — *Le rail et l'aile*. Thèse, Paris (1931).

GODFERNAUX (R.). — *Aperçu de l'évolution des chemins de fer français* 1932, 1933, 1934, 1935.

GUÉRIN (P.). — *La concurrence de l'automobile et des chemins de fer*. Thès, Paris (1931).

HAURIOU (M.). — *Précis de droit administratif et de droit public.*

JOSSERAND. — *Les transports.*

LAMY. — *Manuel des Chemins de fer* (1929).

Pajot-Lacaze. — *Le régime actuel des chemins de fer.* Thèse, Paris (1927).

Pratviel (R.). — *Les grands réseaux de chemins de fer français.* Thèse, Toulouse (1932).

Reboud. — *Précis d'économie politique.*

Reverand. — *Les chemins de fer d'intérêt général depuis la guerre.* Thèse, Paris (1931).

Théry. — *Les problèmes posés par la situation actuelle de nos grands réseaux* (1928).

Thevenez, d'Hérouville et Bleys. — *Législation des chemins de fer* (2 vol.) (1930).

2. — DOCUMENTS OFFICIELS PERIODIQUES. — BROCHURES. — DIVERS

Animateur des temps nouveaux (L').

Annuaire Statistique de la France.

Bulletin de l'Association des Actionnaires et des Obligataires des Chemins de Fer Français.

Cadres des Chemins de Fer (Les).

Cahier des charges des Chemins de Fer d'intérêt général.

Chemins de Fer Français (Les). Publication des réseaux 1931.

Chronique des transports.

Conseil National économique. Le problème des transports. Tome I. 1934.

Faits, des chiffres (Des). Publication des réseaux 1931)

Journal des Transports (Le).

Journal Officiel (Le).

Journée Industrielle (La).

Rapport annuel du Ministre des Travaux Publics au Président du Conseil. Année 1934-1935.

Revue de droit public.

Revue d'économie politique.

Revue générale des chemins de fer.

Revue politique et parlementaire.

Vu :
Le Président de la Thèse,
Ch. ROUSSEAU.

Vu :
Le Doyen,
J. THÉLOHAN.

Vu et permis d'imprimer :
Rennes, le 29 Avril 1937.
Le Recteur de l'Académie de Rennes,
G. DAVY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. 7

PREMIERE PARTIE

LES CAUSES DU MARASME FERROVIAIRE. 11

CHAPITRE I. — *Causes imputables à la convention de 1921, aux Pouvoirs Publics et à la législation.* 12

SECTION I. — Les vices de la convention de 1921 13

§ 1. — Le fonds commun. 13

§ 2. — La prime de gestion. 17

SECTION II. — L'inapplication de la convention de 1921 par les Pouvoirs Publics. 19

SECTION III. — Les charges spéciales imposées aux Réseaux par la législation. 22

§ 1. — Les charges fiscales et les charges sociales. 22

§ 2. — L'exploitation des lignes déficitaires. 27

§ 3. — La réglementation excessive de la procédure tarifaire. 29

CHAPITRE II. — *Causes ressortissant aux circonstances.* 32

SECTION I. — La crise économique. 32

SECTION II. — La concurrence croissante faite aux chemins de fer par les autres modes de transports. 35

§ 1. — L'avion..... 35
§ 2. — La navigation intérieure..... 37
§ 3. — L'automobile..... 40

DEUXIEME PARTIE

LES MESURES PRISES POUR REMÉDIER AU DÉFICIT DES CHEMINS DE FER..... 47

CHAPITRE I. — *Les mesures prises par les réseaux*..... 48

SECTION I. — Initiatives des réseaux dans le domaine tarifaire..... 48
§ 1. — Création d'avantages nouveaux en faveur des voyageurs..... 49
§ 2. — La politique des prix fermes et la tarification du wagon kilomètre..... 49

SECTION II. — Initiatives des réseaux dans le domaine commercial..... 52
§ 1. — Accélération des transports..... 52
§ 2. — Extension des transports à domicile..... 53

SECTION III. — Initiatives des réseaux dans le domaine technique..... 54
§ 1. — Mise en circulation d'autorails..... 54
§ 2. — Développement des containers..... 57
§ 3. — Essai des véhicules rail-route..... 58

CHAPITRE II. — *Les mesures prises par les Pouvoirs Publics. — La loi du 8 juillet 1933 et l'Avenant du 6 juillet 1933*..... 60

SECTION I. — Réformes administratives..... 67
§ 1. — Renforcement du contrôle de l'Etat 67
§ 2. — Revision de la configuration géographique des réseaux..... 74

SECTION II. — Réformes financières..... 78

§ 1. — Dispositions tendant à l'amélioration des résultats financiers des réseaux. 78
§ 2. — Diminution des charges financières de l'Etat à l'expiration des concessions. 83
Section III. — Réformes techniques et commerciales. 85
§ 1. — L'adaptation des conditions d'exploitation à l'emploi d'automobiles ou d'automotrices. 87
§ 2. — La simplification et l'assouplissement de la tarification. 89
§ 3. — Dispositions diverses. 91
Chapitre III. — *Les décrets du 30 décembre 1933 et du 19 janvier 1934*. 93
Section I. — Contenu de ces décrets. 94
§ 1. — Le décret du 30 décembre 1933. . . . 94
§ 2. — Le décret du 19 janvier 1934. 95
Section II. — Applications des décrets du 30 décembre 1933 et du 19 janvier 1934. 100
§ 1. — La nouvelle tarification-voyageurs. 100
§ 2. — La nouvelle tarification-marchandises. 102
§ 3. — Développement des autorails sur les grands réseaux. 105

TROISIEME PARTIE

Les mesures complémentaires destinées a assurer la restauration financière des réseaux: la coordination des transports. 113
Chapitre I. — *Les solutions proposées*. 116
Section I. — La solution libérale. 116
Section II. — La solution socialiste. 119

Section III. — La solution interventionniste.. 126
§ 1. — L'avis du Conseil National Economique. 126
§ 2. — La jurisprudence du Conseil d'Etat 130

Chapitre II. — *Les solutions adoptées*. 137

Section I. — La coordination des transports ferroviaires et routiers. 137
§ 1. — Le décret-loi du 19 avril 1934. 138
§ 2. — Les modalités d'application du décret du 19 avril 1934 concernant le trafic-voyageurs. 140
§ 3. — Les modalités d'application du décret du 19 avril 1934 concernant le trafic-marchandises. 147
§ 4. — La réglementation des poids lourds 155

Section II. — La coordination des transports ferroviaires et fluviaux. 157
§ 1. — Organisation des transports fluviaux. 159
§ 2. — La coordination des transports ferroviaires et fluviaux. 161

Section III. — La coordination des transports ferroviaires et aériens. 164
§ 1. — Nécessité d'une autorisation gouvernementale pour toute création de services publics réguliers de transports aériens. 164
§ 2. — Création d'un comité de coordination « fer-air-mer » 165

Chapitre III. — *Les résultats*. 167

Section I. — Les difficultés rencontrées au cours de l'élaboration des accords. 168
§ 1. — La multitude des transporteurs routiers. 169

§ 2. — L'intransigeance des chemins de fer d'intérêt secondaire. 169
§ 3. — Les exigences de la poste. 170
§ 4. — Les revendications des familles nombreuses, des mutilés de guerre, des réformés de guerre et des détenteurs de cartes d'abonnements. 171

Section II. — Les critiques adressées au décret-loi du 19 avril 1934. 172
§ 1. — Critiques concernant sa légalité. . . 172
§ 2. — Inobservation des mesures préconisées par le Conseil National Economique 174
§ 3. — La question de la coordination du rail et de la route au Sénat. 177

Section III. — La nouvelle orientation de la procédure de la coordination du rail et de la route. 180
§ 1. — La nouvelle composition du comité central de coordination. 182
§ 2. — La nouvelle composition des comités techniques départementaux. 183

Conclusion. 187

Bibliographie. 191

IMPRIMERIES REUNIES
(Société Coopérative)
22, Rue de Nemours, RENNES